

САЛИЕВА РОЗА НАИЛЬЕВНА

**ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РАЗВИТИЯ
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В НЕФТЕГАЗОВОМ
СЕКТОРЕ ЭКОНОМИКИ**

**Специальность 12.00.03 – гражданское право;
предпринимательское право; семейное право;
международное частное право**

**Автореферат диссертации на соискание
ученой степени доктора юридических наук**

Тюмень - 2003

Работа выполнена в отделе правовых проблем нефтегазового комплекса Тюменского научного центра Сибирского отделения Российской академии наук

Научные консультанты: член-корреспондент РАН,
доктор юридических наук,
профессор Михаил Иванович Клеандров

доктор юридических наук,
профессор Владимир Сергеевич Белых

Официальные оппоненты: доктор юридических наук,
профессор Владимир Александрович Бублик

доктор юридических наук,
профессор Борис Дмитриевич Клюкин

доктор юридических наук,
профессор Вадим Аркадьевич Хохлов

Ведущая организация: Московская государственная
юридическая академия

Защита состоится 16 октября 2003 года в 10 часов 00 мин. на заседании диссертационного совета по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора юридических наук при Казанском государственном университете Д 212.081.13 по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, д. 18, юридический факультет, ауд. 326.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке

Казанского государственного университета

Автореферат разослан «___» сентября 2003 г.

Ученый секретарь

диссертационного совета,

кандидат юридических наук, доцент

А.Р. Каюмова



ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Топливо-энергетический комплекс страны является основой экономического развития. Ведущее место в структуре топливо-энергетического комплекса принадлежит нефтегазодобывающей промышленности. Важнейшее значение имеет Уральский федеральный округ, здесь запасы природного газа составляют 75% от общероссийских; нефти - 68%; соответственно объем добычи газа - 92% от общероссийской, нефти - 65%. В основном добыча производится в Ямало-Ненецком и Ханты-Мансийском автономных округах, в Тюменской области¹. Определенное место занимает нефтегазодобывающая отрасль Приволжского, Северо-Кавказского, Северо-Западного, Дальневосточного, Сибирского округов. Бесспорно, что поступательное развитие нефтяной и газовой отраслей экономики имеет серьезное геополитическое значение, обеспечивающее России достойное место в мировом сообществе в целом, и вместе с тем должно способствовать внутригосударственному подъёму. В этой связи необходимо соответствующее правовое обеспечение хозяйственных отношений как в целом в нефтегазовой отрасли, так и в сфере развития предпринимательства. Не случайно государства Европейского Экономического Союза считают такой правовой акт, как Энергетическая Хартия, которая обеспечивает правовую регламентацию хозяйственной деятельности в энергетическом секторе, катализатором экономического роста.

Современные социально-экономические условия характеризуются стремлением Российского государства к устойчивому развитию, как в рамках направлений, определенных конференцией ООН 1992 года по выработке стратегии устойчивого, экологически приемлемого экономического развития цивилизации в целом, так и в русле концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию. Эти обстоятельства, наряду с ведущим значением нефтегазодобывающего сектора в экономике, обуславливают актуальность ис-

¹ Орлов В.П. Ресурсы недр в экономике федеральных округов// Использование и охрана природных ресурсов России. 2000. № 6. С. 27-28.

следования в целом проблем развития отрасли, а также правового обеспечения развития предпринимательства. В силу своей значимости в экономике общественные отношения в нефтегазовом комплексе требуют системного и комплексного регулирования. В целом нефтегазовый сектор экономики можно рассматривать как хозяйственную систему, функционирование которой обеспечивается нормами специального законодательства.

Первой попыткой теоретического осмысления проблем нефтегазового законодательства явилась книга члена-корреспондента РАН, доктора юридических наук М.И. Клеандрова «Нефтегазовое законодательство в системе российского права». Других специальных работ по исследованию правовых проблем нефтегазового комплекса в Российской Федерации не встречалось. Социально-экономические, управленческие проблемы функционирования и развития отрасли оказываются более исследованными. Наряду с экономическим обоснованием направлений развития в нефтегазовом секторе экономики необходимо соответствующее правовое сопровождение развития отрасли в целом, а также предпринимательской деятельности в нефтегазовом секторе.

На основе анализа предпринимательских (хозяйственных) правоотношений, а также рассмотрения законодательства и практики его применения, как в России, так и в других государствах, следует констатировать, что пока правовое обеспечение недостаточно. Требуется изучение проблем соотношения системы предпринимательских (хозяйственных) отношений и системы нефтегазового законодательства, рассмотрение норм в контексте регулируемых общественных отношений, выявление возможностей права в обеспечении развития предпринимательства в отрасли.

Предмет настоящего исследования – система предпринимательских (хозяйственных) правоотношений в нефтегазовом секторе экономики и система нефтегазового законодательства. Предмет исследования включает хозяйственные правоотношения в нефтегазовом секторе экономики и правовую основу обеспечения развития предпринимательства, в том числе рассматриваются вопросы формирования и развития предпринимательства в нефтегазовом секторе, система нефтегазового законодательства, проблемы государственного регули-

рования предпринимательства в изучаемой сфере, субъекты, договорные отношения, правоприменительная практика.

Основной целью работы является комплексное исследование системы предпринимательских (хозяйственных) отношений в нефтегазовом секторе экономики и проблем правового обеспечения развития предпринимательства.

В ходе исследования были поставлены задачи:

а) дать характеристику предпринимательских (хозяйственных) отношений в нефтегазовом секторе экономики, начиная с исторического этапа формирования и до современных тенденций развития;

б) изучить правовую основу предпринимательства в нефтегазовом секторе экономики России, а также в промышленно развитых странах и в государствах – участниках содружества (СНГ) и определить основные правовые средства обеспечения предпринимательской деятельности;

в) рассмотреть наиболее важные аспекты правового обеспечения развития предпринимательства в изучаемой отрасли экономики (государственное регулирование, система нефтегазового законодательства, договорное регулирование, субъекты);

г) показать практику применения нефтегазового законодательства;

д) разработать рекомендации по совершенствованию действующего законодательства и практики его применения.

Теоретической и методологической основой работы являются научные исследования в области общей теории государства и права, философии права, предпринимательского (хозяйственного) права, природоресурсного, административного, гражданского, финансового, налогового права. Специфика рассматриваемой сферы общественных отношений обусловила необходимость привлечения достижений смежных наук - экономики природопользования, науки управления имуществом и ресурсами, отраслевой экономики.

Теоретическую основу исследования составили труды С.С. Алексеева, В.К. Андреева, Г.С. Башмакова, В.С. Белых, С.Н. Братуся, М.И. Брагинского, В.А. Бублика, А.В. Венедиктова, А.Б. Венгерова, В.В. Витрянского, Д.М. Генкина, В.П. Грибанова, В.А. Дозорцева, З.М. Заменгоф, А.В. Карасса, Б.Д. Ключ-

кина, М.И. Клеandroва, С.М. Корнеева, М.И. Кулагина, В.В. Лаптева, А.В. Малько, В.К. Мамутова, В.С. Мартемьянова, Б.И. Пугинского, А.А. Рябова, Л.М. Рутмана, Д.Н. Сафиуллина, Е.А. Суханова, Ю.А. Тихомирова, Ю.К. Толстого, З.М. Фаткудинова, В.Ф. Яковлева, В.С. Якушева и других правоведов, а также ученых экономической и специальных отраслей науки А.А. Арбатова, М.Х. Газеева, Г.С. Гольда, А.А. Конопляника, В.А. Крюкова, Д.С. Львова, Н.Н. Лукьянчикова, А.И. Перчика, В.М. Питерского, М.Е. Певзнера, Ю.В. Разовского, Л.Б. Шейнина и других.

Методологической основой диссертации послужили общенаучный метод комплексного системного подхода, общие научные прогнозы развития минерально-сырьевого комплекса и частно-научные методы правовой науки – сравнительный, формально-логический, структурно-системный и другие, широко применяемые в гуманитарных науках.

Научная новизна исследования. Работа представляет собой первое комплексное исследование системы хозяйственных (предпринимательских) отношений в нефтегазовом секторе и проблем правового обеспечения развития предпринимательства.

Новизна исследования состоит в научной разработке проблем соотношения системы предпринимательских (хозяйственных) отношений в нефтегазовом секторе экономики и системы нефтегазового законодательства, в рассмотрении правовых норм в контексте регулируемых общественных отношений, в раскрытии механизма взаимодействия норм, правовых институтов, отраслей права и причин недостаточного правового обеспечения изучаемых отношений, а также в выявлении возможностей права в обеспечении развития предпринимательства.

Энергетическая стратегия и принятая Правительством в целях реализации основных положений энергетической стратегии Федеральная целевая программа «Энергоэффективная экономика» на 2002-2005 гг. и на перспективу до 2010 года, к сожалению, не содержат конкретной программы правового обеспечения реализации установленных в названных документах целей и задач. В названных документах содержатся общие положения о необходимости формирования

комплексной нормативно-правовой базы, улучшения предпринимательского климата, создания стабильных правил экономической деятельности компаний.

В развитие этих положений необходима Программа правового обеспечения энергетической стратегии, содержащая конкретные меры. Такая программа должна базироваться на общих принципах государственного регулирования предпринимательства.

Особо требуется регламентация организационно-правовых основ государственного регулирования предпринимательства в нефтегазовом секторе экономики. Потребность такая обусловлена, во-первых, значением указанного сектора в экономике страны: являясь составной частью топливно-энергетического комплекса нефтяная и газовая отрасли промышленности обеспечивают формирование основной части бюджетных поступлений; во-вторых, сложившимися экономическими (хозяйственными) отношениями в названных отраслях.

Очевидно, что основная роль в регулировании функционирования нефтегазового сектора как хозяйственной системы, являющейся частью топливно-энергетического комплекса, принадлежит нормам предпринимательского (хозяйственного) права.

Правовые исследования в этом направлении почти не ведутся. Экономические (хозяйственные) отношения в топливно-энергетическом комплексе изучаются в основном экономистами, отраслевыми специалистами, в выводах которых содержатся, как правило, положения о возрастании значения юридических аспектов управления и необходимости государственного регулирования и регламентации взаимоотношений субъектов рынка, защиты прав производителей и потребителей топлива и энергоносителей. Исходя из указанных выводов общие подходы и принципы регулирования должны быть сформулированы в предлагаемой к разработке Программе правового обеспечения предпринимательских (хозяйственных) отношений в топливно-энергетическом комплексе, включая нефтегазовый сектор.

На защиту выносятся следующие основные положения и выводы диссертационного исследования:

1. Научная разработка проблем соотношения системы предпринимательских (хозяйственных) отношений в нефтегазовом секторе экономики и системы нефтегазового законодательства приводит к выводу о целесообразности принятия государственной Программы правового обеспечения развития предпринимательства в нефтегазовом секторе экономики, основной целью которой является определение рамок и направлений системного и комплексного правового обеспечения нефтегазового сектора как хозяйственной системы. В Программе должны быть предусмотрены федеральные законы «Об основах природопользования», «Об основах государственного регулирования экономики», «Об использовании энергетических ресурсов», «О нефти и газе», Технический регламент и другие.

В структуру Программы необходимо включить также разработку и принятие взаимосвязанных законов и подзаконных нормативных актов, регламентирующих правовое положение естественных монополий в рамках общей стратегии развития нефтегазового сектора ТЭК, в частности, законы «О тарифной политике на продукцию (услуги) естественных монополий в ТЭК», «О государственном контроле в сфере естественных монополий»; формирование законодательных актов должно идти в направлении сближения с нормами международного экономического права в части регламентации правового статуса транснациональных компаний. Отдельный блок должны составить нормы о субъектах малого предпринимательства.

2. В нефтегазовом комплексе в настоящее время по общности технологических процессов и выпуску конечной продукции выделяются следующие этапы хозяйственной деятельности: поиск и разведка нефтяных и газовых месторождений; добыча нефти и газа; переработка нефти и газа; транспортировка, хранение и сбыт нефти, газа и нефтепродуктов, однако, понятие «хозяйственная деятельность в нефтегазовом секторе экономики» не определено.

Предлагается закрепить в специальном Федеральном законе «Об использовании энергетических ресурсов» определение такой хозяйственной деятельности по аналогии с Договором к энергетической хартии, где, в частности, определяется «хозяйственная деятельность в энергетическом секторе» как «де-

тельность, которая относится к разведке, добыче, переработке, производству, хранению, транспортировке по суше, передаче, распределению, торговле, сбыту или продаже энергетических материалов и продуктов».

Исходя из технологических этапов поиска, разведки, добычи и транспортировки нефти и газа рассмотрены виды предпринимательского риска, характерные для каждой стадии. На всех этапах хозяйственной деятельности в нефтегазовом секторе экономики основным методом снижения предпринимательского риска выступает страхование. Активное развитие страхового дела в нефтегазовом секторе должно способствовать уменьшению рисков, а вместе с тем и развитию предпринимательства.

3. Анализ системы действующих правовых актов в сопоставлении со сложившейся в юридической науке системой источников права, а также изучение содержания специальных правовых актов и актов правоприменения показали, что требуются систематизация, унификация нефтегазового законодательства, приведение в соответствие с нормами предпринимательского права, с новейшим законодательством о недрах, о соглашениях о разделе продукции, о налогообложении. Применяемые в исследуемых отраслях методические рекомендации, стандарты, регламенты также требуют пересмотра и приведения в соответствие с нормами действующего законодательства.

Перспективным представляется рассмотрение нефтегазового законодательства как института энергетического права, формирование которого признается сегодня актуальным.

В предлагаемых к принятию законах «Об использовании энергетических ресурсов», «О нефти и газе», «О недрах» должен содержаться единообразный понятийный аппарат. Предлагаются формулировки основных понятий: недра, нефтегазоносные участки недр, горный отвод, энергетические ресурсы, месторождение нефти и газа, кадастр месторождений, нефть, газ, магистральный трубопроводный транспорт и другие.

4. В соответствии с выявленными на основе изучения выводов экономистов направлениями развития нефтегазового сектора и на основе анализа нефтегазового законодательства дореволюционной и современной России,

промышленно развитых стран, государств ближнего зарубежья сформулированы основные разделы Программы и предложен перечень правовых актов, которые целесообразно разработать и принять.

5. Обоснованы и сформулированы основные принципы государственного регулирования предпринимательских (хозяйственных) отношений в топливно-энергетическом комплексе, включая нефтегазовый сектор: государственная собственность на энергетические ресурсы; учет интересов нынешнего и будущего поколений; безопасность освоения, защита окружающей среды; гарантии свободы предпринимательства; защита прав производителей и потребителей энергоресурсов.

6. Принимая во внимание исторический опыт управления в сфере поиска, разведки и добычи нефти и газа, а также опыт других стран, в Программе следует предусмотреть организационно-правовые мероприятия по созданию единого федерального органа управления в нефтегазовом секторе. Целесообразно осуществление государственного управления энергетическими ресурсами специальным органом в структуре Минэкономразвития Российской Федерации.

7. Учитывая выводы экономистов о праве представителей будущих поколений на природные ресурсы, в том числе энергетические, необходимо разработать и принять закон «О федеральном фонде поколений в Российской Федерации».

8. В ряду объектов предпринимательских отношений в нефтегазовом секторе экономики особо выделяется информация о недрах (геологическая информация). Юридически неверно сформулирована норма в ст. 27 Закона «О недрах», согласно которой устанавливается право государственной собственности на геологическую информацию. По своим признакам информация относится к коммерческой (охраняемой законом) информации и используется в предпринимательской деятельности, но не по правилам оборота вещей (имущества). Использование геологической информации возможно по договору коммерческой концессии (ст. 1027 ГК РФ). Статья 27 Закона «О недрах» требует корректировки с учетом основных правовых установлений об исключительных правах.

9. На этапе поиска и разведки нефти и газа главным направлением развития предпринимательства является повышение эффективности проведения геологоразведочных работ. Фактически данное направление нереализуемо в связи с отменой закона о воспроизводстве минерально-сырьевой базы.

Разработка и принятие такого закона объективно необходимы в связи с тем, что по действующему законодательству недра и ресурсы недр являются государственной собственностью. Государству-собственнику важно обладать достоверной информацией об имеющихся в недрах ресурсах полезных ископаемых. Не выполняя указанные работы, государство не сможет эффективно управлять такими специфичными объектами, как недра и ресурсы недр, и осуществлять предпринимательскую деятельность в рассматриваемой сфере экономических (хозяйственных) отношений.

10. Поскольку хозяйственная деятельность при разработке месторождений нефти и газа достаточно специфична, представляется целесообразным на региональном уровне регламентировать процедуры согласования с органами местного самоуправления, а также с организациями малочисленных народов предстоящей хозяйственной деятельности.

Анализ нормативных правовых актов позволяет утверждать, что конкретный механизм обеспечения прав коренных народов Севера пока не сформирован. Необходимо на региональном уровне регламентировать процедуры согласования с органами местного самоуправления, а также с организациями малочисленных народов предстоящей хозяйственной деятельности предприятий нефтегазового комплекса, а также вопросов, возникающих в процессе ее осуществления.

11. Целесообразно разработать и принять «Положение о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной деятельности субъектов нефтегазового комплекса в Тюменской области», в котором определяются основные понятия (воздействие на окружающую среду, оценка воздействия намечаемой хозяйственной деятельности на окружающую среду, объект оценки и другие), а также устанавливается конкретный порядок согласования с органами местного самоуправления, малочисленными народами

ми, в т.ч. порядок оповещения, схема проведения оценки, требования к материалам, разрешение споров.

Необходимо также «Положение о порядке согласования деятельности хозяйствующих субъектов нефтегазового комплекса, связанной с хранением и захоронением производственных отходов, в том числе с повышенным содержанием природных радионуклидов», в котором определяются порядок обращения с отходами, требования к обращению с производственными отходами хозяйствующих субъектов нефтегазового комплекса, порядок согласования с органами местного самоуправления и организациями малочисленных народов.

12. Изучение договорных отношений в нефтегазовом секторе экономики дает основание утверждать, во-первых, о принадлежности рассматриваемых договоров к предпринимательским; во-вторых, о необходимости разработки специальных норм, касающихся биржевой торговли на рынке минерального сырья, регламентирующих условия качества, стандартизации, сертификации, лицензирования, учета и хранения нефти, газа, продуктов переработки. Данные нормы должны быть взаимно согласованными, системно изложенными в специальных нормативных правовых актах: «О нефти и газе», «О поставках нефтепродуктов», «О трубопроводном транспорте», в Техническом регламенте. В связи с принятием закона РФ «Об основах технического регулирования в Российской Федерации» необходимо установление соответствующей системы нормативных правовых актов: технический регламент – стандарт – подтверждение соответствия. Представляется также, что специальные нормы должны базироваться на общих нормах о предпринимательских договорах, которые следует закрепить в Предпринимательском кодексе.

13. В силу сложившихся экономических связей в сфере транспортировки нефти и газа необходимы гармонизация, унификация, координация нефтегазового законодательства стран СНГ, их сближение с нормами международного права. В частности, следует в соответствующих правовых актах стран СНГ определить понятие «транзит нефти и газа» согласно сложившейся международной практике.

14. В разделах лицензионных соглашений, регламентирующих права и обязанности недропользователя и государства, в интересах государства-собственника в целях сокращения сверхнормативных потерь, целесообразно более конкретно и детально оговаривать такие вопросы, как объемы закачки воды; последовательность ведения буровых работ во избежание выборочной отработки запасов; порядок и сроки внесения изменений в лицензионное соглашение; порядок и условия внесения изменений в связи с переходом прав на участок недр; порядок осуществления контроля за технологией разработки месторождений; технологическая схема разработки, обеспечивающая наиболее рациональную эксплуатацию участков недр.

Теоретическая и практическая значимость работы состоит в том, что содержащиеся в ней анализ, выводы и предложения могут быть использованы для решения проблем, связанных с правовым обеспечением предпринимательства в нефтегазовом секторе экономики; развития теории предпринимательского права; совершенствования законодательства и правоприменительной практики. Материалы диссертационного исследования могут быть использованы в учебном процессе при преподавании курса предпринимательского права, а также для проведения дальнейших научных исследований в этой области.

Апробация результатов исследования. Диссертация выполнена в отделе правовых проблем нефтегазового комплекса Тюменского научного центра Сибирского отделения РАН. Предложения по совершенствованию законодательства направлены в органы законодательной и исполнительной власти (Государственную Думу РФ, Минэкономразвития РФ). Основные выводы исследования отражены в опубликованных монографиях, статьях, тезисах, докладах на международных, всероссийских, межрегиональных, региональных конференциях как по общим проблемам правоведения, так и специальным – в сфере функционирования ТЭК; также внедрены в учебный процесс, использованы при преподавании предпринимательского права и спецкурса в Тюменском государственном университете, консультировании руководителей и сотрудников предприятий нефтегазового комплекса.

Основные положения диссертации докладывались на конференциях: 23-

24 апреля 1998 г. на Всероссийской научно-практической конференции «Публичное и частное право: проблемы развития и взаимодействия, законодательного выражения и юридической практики» в г. Екатеринбурге в Уральской государственной юридической академии; 20-21 апреля 2000 г. на Всероссийской научно-практической конференции «Конституционные основы организации и функционирования институтов публичной власти в Российской Федерации» в г. Екатеринбурге в Уральской государственной юридической академии; 15-16 ноября 2000 г. на Всероссийской научно-практической конференции «Технологическо-инструментарные новации в управлении топливно-энергетическим комплексом: макро-, мезо-, микроуровень» в Тюменском государственном нефтегазовом университете; 5-6 декабря 2000 г. на Международной научной конференции «Собственность в XX столетии (социально-экономические, политические и правовые аспекты)» в г. Москве; 14-15 декабря 2000 г. на Всероссийском семинаре «Право, наука, образование: эффективность правотворчества и правореализации» в г. Новосибирске; 27-28 апреля 2001 г. на региональной научно-практической конференции «Правовые проблемы социально-экономической интеграции Тюменской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов» в г. Тюмени; 22-24 мая 2001 г. на российско-канадском международном семинаре «Установление отношений сотрудничества между добывающими компаниями и населением» в г. Тюмени; 5-7 июня 2001 г. на VII Академических чтениях МАН ВШ «Образование и наука: проблемы и перспективы развития» в г. Санкт-Петербурге; 14-15 ноября 2001 г. на первой Международной научно-практической конференции «Проблемы правового регулирования организации и функционирования ТЭК России» в г. Москве; 18-19 декабря 2001 г. на ежегодной общероссийской конференции «Правовая реформа в России: итоги и перспективы» в г. Москве; 13-14 ноября 2002 г. на второй Международной научно-практической конференции «Проблемы правового регулирования ТЭК и природных ресурсов России и стран СНГ» в г. Москве; 19-20 декабря 2002 г. на ежегодной общероссийской конференции «Юридическая наука и практика России: итоги и перспективы развития» в г. Москве; 28-30 марта 2003 г. на научно-практическом семинаре «Обес-

печение прав и свобод малочисленных народов Севера» в п. Тазовский Тюменской области; 15-18 апреля 2003 г. на российско-канадском семинаре «Вопросы охраны окружающей среды в энергетическом секторе» в г. Москве; 11-17 июня 2003 г. на канадско-российском международном семинаре «Устойчивое развитие и энергетический сектор» в г. Калгари в Канаде; 19-20 июня 2003 г. на семинаре «Реформирование недропользования в Российской Федерации», проведенном Российской академией госслужбы при Президенте в г. Москве и на других.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, пяти глав, включающих 19 параграфов, библиографии, приложений.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, указывается степень изученности, определяются предмет, цели, задачи, формулируются основные положения, выносимые автором на защиту, определяются научная новизна и практическая значимость.

В первой главе «Общая характеристика нефтегазового сектора топливно-энергетического комплекса России: история и современность» рассматривается историко-правовой аспект формирования предпринимательских отношений в сфере добычи и переработки нефти и газа в России, дается характеристика современной системы хозяйственных правоотношений в нефтегазовом секторе экономики и на основе выводов экономистов и отраслевых специалистов определяются основные тенденции развития нефтегазового сектора как составной части топливно-энергетического комплекса.

В первом параграфе «Формирование предпринимательских отношений в сфере добычи и переработки нефти и газа в России: историко-правовой аспект» отмечается, что в России процесс формирования хозяйственных отношений по добыче и переработке вначале нефти, а затем газа начался в XIX веке. Первые нефтяные промыслы находились в Закавказье, на Северном Кавказе, в Крыму. Управление нефтяными промыслами со стороны государства вначале осуществлялось Департаментом горных и соляных дел. С 1871 г. Горный департамент из ведения Министерства финансов перешел в Министерство государственных имуществ. При Горном департаменте был создан Геологический комитет. С 1903 года Горный департамент стал отделом Министерства торговли и промышленности.

Предпринимательские (хозяйственные) отношения в сфере добычи и переработки нефти и газа в дореволюционной России регулировались нормами Устава горного. Анализ норм главы пятой Устава горного «О частном нефтяном промысле» позволяет сделать следующие выводы:

1. Нефтегазовое законодательство структурно входило в состав россий-

ского горного права.

2. Горно-земельные отношения в дореволюционной России были достаточно хорошо урегулированы: существовал объемный кодифицированный акт – Устав Горный, в дополнение к нему были приняты различные циркуляры, инструкции, разъяснения, в том числе по проведению торгов на право пользования нефтеносными участками, по передаче в аренду нефтеносных земель, по расчетам с казной, по учету, хранению, реализации нефти.

3. Сложилась основательная правоприменительная практика в сфере горно-земельных отношений, дающая хорошую подпитку законотворческой деятельности. Об этом свидетельствуют многочисленные решения Правительствующего Сената по горно-земельным правоотношениям, Горного Департамента, Кассационного Департамента Сената, Судебных Палат, которыми изобилуют рассмотренные труды Удинцева, Штофа и других авторов.

4. Российское горное законодательство заметно выделялось как по объему, так и по содержанию в ряду горных законов горнопромышленных государств Западной Европы, о чем можно судить исходя из сравнительных трудов А. Штофа.

5. Отдельные теоретические положения горно-земельного права Российской Империи (например, о содержании прав и обязанностей участников горных правоотношений), а также некоторые правила Устава Горного, (в частности, нормы, регулирующие отношения в нефтяной промышленности) остаются актуальными до настоящего времени и могут быть положены в основу как теоретических, так и практических разработок.

6. Что касается соотношения публично-правового и частно-правового регулирования, то, как отмечает А.И. Перчик, уже в тот период государство брало на себя право регулирования отношений собственности на недра и природные ресурсы в общенациональных интересах². Управление общественными отношениями в сфере изучения и использования недр и природных ресурсов осуществлялось Министерством государственных имуществ и Министерством

² Перчик А.И. Основы горного права. М.: Недра, 1996. С. 26.

торговли и промышленности.

Законодательство после революции 1917 г. построено на началах объявления государственной собственностью земли и других природных ресурсов. В союзном Положении о недрах земли было определено, что «недра составляют достояние СССР», в Горном Положении слово «достояние» заменено словом «собственность». В Горном Положении 1927 г. впервые в советском праве были даны определения полезных ископаемых, месторождений полезных ископаемых, дана классификация месторождений.

В 1976 году приняты Основы законодательства Союза ССР и Союзных Республик о недрах, утвержденные Верховным Советом СССР 9 июля 1975 г. Во вводной части было объявлено, что основу в области использования и охраны недр составляет государственная собственность на недра.

В названных актах регулировались отношения по предоставлению государством участков недр в пользование государственным организациям. Специальных законов по регламентации хозяйственных отношений в сфере поиска, разведки и добычи нефти и газа не было.

Во втором параграфе «Современная система хозяйственных правоотношений в нефтегазовом секторе экономики» анализируются экономическое состояние нефтегазового сектора и сложившиеся хозяйственные (предпринимательские) отношения.

Отмечается, что на государственном балансе России числятся более 20 тысяч месторождений основных видов полезных ископаемых, содержащих 13% мировых запасов нефти, 36% газа. Вместе с тем, в нашей стране удельный показатель количества нефти, приходящейся на одного жителя в год, составляет около 0.9 тонн. По удельному потреблению нефти на одного жителя Россия находится на уровне стран Западной Европы начала 60-х годов или США – 20-х годов, а по энергопотреблению на одного жителя отстает от таких северных стран, как Швеция (на 40-42 %), Финляндия (на 45-47 %), Канада (в 1.9 раза), то есть находится на уровне скандинавских стран 60-х и Канады 50-х годов.

В этом параграфе рассматриваются объективно сложившиеся хозяйственные связи на различных этапах процесса от добычи до реализации нефти

и газа с целью определения соотношения системы предпринимательских (хозяйственных) отношений с системой нефтегазового законодательства и изучения правовых норм в контексте регулируемых общественных отношений.

Отмечается, что в нашей правовой доктрине понятие «хозяйственная деятельность» в целом, а тем более «хозяйственная деятельность в нефтегазовом секторе» мало разработаны, больше внимания уделяется понятию «предпринимательская деятельность».

В отдельных действующих российских нормативных правовых актах термин «хозяйственная деятельность» часто встречается, однако, определение такой деятельности не дается. Например, в преамбуле закона РФ «Об охране окружающей среды» указывается, что «закон регулирует отношения в сфере взаимодействия общества и природы, возникающие при осуществлении хозяйственной и иной деятельности...».

В современной экономической литературе хозяйственные (предпринимательские) отношения, возникающие в сфере поиска, добычи, транспортировки, переработки, реализации нефти и газа, рассматриваются во взаимосвязи с отношениями в топливно-энергетическом комплексе в целом, т.е. в системе энергетических отношений. Предлагается закрепить в специальном Федеральном законе «Об использовании энергетических ресурсов» определение такой хозяйственной деятельности по аналогии с Договором к энергетической хартии, где, в частности, определяется «хозяйственная деятельность в энергетическом секторе», как «деятельность, которая относится к разведке, добыче, переработке, производству, хранению, транспортировке по суше, передаче, распределению, торговле, сбыту или продаже энергетических материалов и продуктов».

Исходя из технологических этапов поиска, разведки, добычи транспортировки нефти и газа рассматриваются виды предпринимательского риска, характерные для каждой стадии, а также определяются правовые средства, способствующие уменьшению риска и развитию предпринимательства в отрасли.

Основной вид риска, например, на этапе поиска – это риск открытия месторождения. На этом этапе существует большая вероятность получения отрицательного результата, т.е. возможно проведение геологического изучения, в

результате которого обнаружится отсутствие месторождения нефти или газа. Этот вид риска может быть уменьшен за счет проведения предварительного (предлицензионного) изучения недр. В законе РФ «О недрах» установлено правило о том, что в Российской Федерации осуществляется государственное геологическое изучение недр. Основным источником финансирования этих работ были средства фонда воспроизводства минерально-сырьевой базы. В связи с отменой отчислений в названный фонд государственные геологические организации не могут осуществлять геолого-разведочные работы. В таких условиях осуществлять разведку месторождений должны будут хозяйствующие субъекты. Однако, в силу большой вероятности получения отрицательного результата, вряд ли предприниматели будут инвестировать геологоразведку.

Подчеркивается, что в условиях законодательно установленной государственной собственности на недра, ресурсы недр государству – собственнику целесообразно осуществлять поисковые и оценочные работы в целях снижения риска открытия месторождения и повышения привлекательности предоставляемых хозяйствующим субъектам участков недр.

На этапе поиска присутствует также технический риск, связанный с бурением поисковых скважин, использованием техники, поломками оборудования и т.д. Снижению данного вида предпринимательского риска должно способствовать страхование, при этом в Правилах страхования следует наиболее полно определять виды объектов страхования и страховых случаев. Кроме того в целях снижения технического риска, связанного с использованием техники, поломками оборудования, должны соблюдаться требования по безопасному ведению работ.

На этапе поиска присутствует и такой вид риска, как экологический, который связан с возможными затратами по устранению последствий загрязнения окружающей среды или с причинением ущерба лесным угодьям, водным запасам, земле и другим природным объектам. Экологический ущерб может быть причинен как в результате деятельности хозяйствующего субъекта, осуществляющего разработку месторождения, так и по вине других субъектов.

Снижение экологического риска возможно за счет страхования. Кроме того, как отмечают специалисты, в целях избежания платежей, связанных с экологическим ущербом, причиненным природной среде другими хозяйствующими субъектами, целесообразно проведение упреждающих исследований по определению, в частности, современного фоновое состояние природной среды на территории, отведенной для разработки месторождения.

Изучение видов предпринимательского риска в сфере деятельности хозяйствующих субъектов нефтегазового комплекса необходимо в целях разработки и совершенствования специальных нормативных актов, регламентирующих предпринимательскую (хозяйственную) деятельность на этапах поиска, разведки, добычи и транспортировки нефти и газа, и направленных на снижение отдельных видов риска. На всех этапах хозяйственной деятельности основным методом снижения предпринимательского риска выступает страхование. Активное развитие страхового дела в нефтегазовом секторе должно способствовать уменьшению рисков, а вместе с тем и развитию предпринимательства.

В третьем параграфе «Основные тенденции развития нефтегазового сектора экономики как структурной части топливно-энергетического комплекса» на основе исследований и выводов экономистов и специалистов отрасли определяются направления развития комплекса и формулируются соответствующие задачи правового обеспечения. Выделяются следующие основные направления развития:

1. Повышение эффективности проведения геологоразведочных работ (ГРП); обеспечение рационального недропользования в процессе поиска, разведки, добычи нефти и газа.
2. Достижение баланса интересов государства, округов, компаний.
3. Наращивание обеспеченных платежеспособным спросом объемов производства углеводородов; преодоление дефицита инвестиций и формирование благоприятного инвестиционного климата.
4. Институциональные преобразования.

5. Разработка и реализация между государствами содружества взаимовыгодной политики в области геологического изучения и использования недр; вхождение в систему международных хозяйственных связей.

6. Разработка пакета нормативных правовых актов, обеспечивающих гибкое (стимулирующее) налогообложение в части: эксплуатации истощенных запасов; ввода в разработку трудноизвлекаемых запасов с помощью новых технологий; ввода в эксплуатацию бездействующих, контрольных скважин и скважин, находящихся в консервации; применения методов повышения нефтеотдачи пластов.

Выявленные и выделенные экономистами и специалистами отрасли основные направления развития требуют соответствующего правового обеспечения.

На основе сопоставления изложенных выводов экономистов по направлениям развития нефтегазового комплекса с законодательными предложениями, отмечается, что указанные разработки осуществляются довольно разрозненно. Отсутствует единая комплексная, системная основа, способствующая объединению усилий экономистов, юристов, отраслевых специалистов. Такой основой должна быть Программа правового обеспечения развития предпринимательства в нефтегазовом секторе экономики.

Наиболее важными задачами правового обеспечения развития предпринимательства в нефтегазовом секторе являются: разработка общей программы правового обеспечения предпринимательства в нефтегазовом секторе экономики и специальных нормативно-правовых актов, регламентирующих отношения собственности, деятельность хозяйствующих субъектов по основным направлениям развития, в том числе - монопольные и конкурентные отношения; государственное регулирование предпринимательства в изучаемом секторе экономики; регулирование договорных отношений; обеспечение рационального природопользования; совершенствование механизмов защиты имущественных прав и интересов хозяйствующих субъектов в нефтяной и газовой отраслях.

Во второй главе «Правовая основа предпринимательства в нефтегазовом секторе экономики» определяются правовые средства обеспечения и развития

предпринимательской деятельности в нефтегазовом комплексе, дается характеристика нефтегазового законодательства промышленно развитых стран, государств ближнего зарубежья, а также современной России.

В первом параграфе «Правовые средства обеспечения предпринимательской деятельности в нефтегазовом комплексе» исследуется содержание таких категорий как «правовое обеспечение», «правовые средства».

Отмечается, что понятие «правовое обеспечение» окончательно не сформировалось. На основе трудов А.Б. Ольшанецкого, И.Л. Бачило, В.С. Белых и других авторов сформулированы основные элементы понятия «правовое обеспечение».

Во-первых, это основа правового сопровождения функционирования отдельного хозяйственного комплекса, то есть это нормативно-правовая база, а также система ненормативных правовых средств.

Во-вторых, это совокупность организационно-правовых мероприятий (определение правового статуса, целей, задач, структуры, управления в хозяйственном комплексе, в том числе государственного регулирования).

В-третьих, это правоприменительные меры, направленные также на обеспечение функционирования хозяйственной системы (в том числе судебная практика).

Правовое обеспечение функционирования хозяйственной системы в заданном направлении достигается при помощи различных правовых средств. Необходимость введения в научный оборот новых понятий, в том числе таких, как средства, цели, результат обосновали Б.И. Пугинский, Д.Н. Сафиуллин. Характеристика правовых средств содержится также в работах Н.А. Барина, Ю.Х. Калмыкова, Б.И. Минца, В.А. Грибанова, В.С. Белых, С.С. Алексеева, А.В. Малько. На основе встречающихся в юридической литературе работ по определению понятия «правовое обеспечение» отмечается, что применительно к рассматриваемым нами отношениям это: юридические нормы, акты применения права, правоотношения, акты реализации прав и обязанностей, направленные на достижение основных целей и другие.

В целом к правовым средствам обеспечения хозяйственных отношений и

развития предпринимательства в нефтегазовом секторе экономики могут быть отнесены: специальное законодательство; специфичные хозяйствующие субъекты; государственное регулирование предпринимательства в сфере поиска, разведки и добычи нефти и газа; договоры в сфере реализации нефти, газа, продуктов их переработки; правовые основы и принципы рационального пользования нефтегазоносными участками недр; правоприменительная практика, в том числе судебная.

Перечисленные средства относятся к хозяйственно-правовым, в целом правовое обеспечение в нефтегазовом секторе экономики осуществляется нормами предпринимательского (хозяйственного) законодательства. Надо отметить, что в системе хозяйственного законодательства реально сложилась совокупность норм, регламентирующих предпринимательские отношения в нефтегазовом секторе ТЭК. В настоящее время формируется нефтегазовая отрасль законодательства, которая относится к числу комплексных отраслей. Как и любая комплексная отрасль, нефтегазовое законодательство включает нормы различных отраслей права (конституционного, гражданского, административного, земельного, налогового, финансового и других). Эта отрасль законодательства входит в систему хозяйственного (предпринимательского) права.

Наиболее важными задачами правового обеспечения развития предпринимательства в нефтегазовом секторе являются: разработка общей программы правового обеспечения и специальных нормативно-правовых актов, регламентирующих отношения собственности, деятельность хозяйствующих субъектов на разных этапах хозяйственной деятельности по основным направлениям развития, в том числе - монопольные и конкурентные отношения; государственное регулирование и организационно-правовые основы предпринимательства в изучаемом секторе экономики; регулирование договорных отношений; обеспечение рационального природопользования; совершенствование механизмов защиты имущественных прав и интересов хозяйствующих субъектов в нефтяной и газовой отраслях. В целях формулирования конкретных предложений в следующих параграфах анализируется сложившаяся система правового обеспечения в России в сравнении с зарубежным опытом.

Во втором параграфе «Нефтегазовое законодательство промышленно развитых стран и отдельных стран ближнего зарубежья» рассматриваются основные направления развития законодательства, регламентирующего нефтегазовые отношения в отдельных странах Европы, Азии и Америки (Норвегии, Германии, Румынии, Бразилии, США, Канады, Китая, Новой Зеландии и др.) а также ближнего зарубежья (Казахстана, Азербайджана, Кыргызстана, Украины).

Отмечаются определенные тенденции формирования нормативной базы, способствующей развитию предпринимательства в нефтегазодобывающей отрасли. Речь идет о стремлении государств к законодательному ограничению прав собственника земельного участка на недра и установлению в этой сфере отношений правопорядка, способствующего соблюдению государственных, общественных интересов. Примерами являются Прусский Горный Устав 1865 года, Румынский Горный Закон 1924 года. Законодательно расширялись права разработчиков недр, устанавливалась горная собственность (например, Закон Франции 1922 года о добыче нефти и земных газов). Формировались специальные структуры, обеспечивающие в общественных интересах надзор за топливным хозяйством (например, в соответствии с Прусским Горным Уставом были созданы наряду с Синдикатом, также специальные Союз, Совет, кроме того, надзор осуществлялся Германским Министерством Хозяйства; а согласно Румынскому Горному Закону для доведения до всеобщего сведения всего, что касается горной собственности, заводились горные книги, которые велись судебными учреждениями и горными управами).

В странах англо-саксонской системы права горные отношения, как и в целом правоотношения, регламентировались на основе судебных прецедентов.

На основе рассмотренных примеров регулирования нефтегазовых отношений в некоторых промышленно развитых странах выделяются следующие закономерности.

Во всех системах признается специфика отношений в нефтегазовой отрасли экономики и складывается соответствующая совокупность правовых норм, регламентирующих отношения в рассматриваемом секторе экономики.

В основном, нефтегазовое законодательство характеризуется как часть энергетического права.

В промышленно развитых странах либо приняты специальные законы о нефти и газе или рациональном использовании энергетических ресурсов (Норвегия, Канада), либо нефтегазовые отношения регулируются специальными нормами, выделенными в соответствующие главы в Горных кодексах.

Анализ изученных нормативных правовых актов отдельных государств ближнего зарубежья позволил сделать следующие выводы.

1. В связи с тем, что нефтегазовый сектор является частью топливно-энергетической системы государства, основой нефтегазового законодательства должен быть общий закон об использовании энергетических ресурсов (либо об энергетике), в котором устанавливаются основные принципы, цели, процедуры организации и регулирования хозяйственной деятельности в топливно-энергетическом комплексе, в том числе в нефтегазовом секторе, фиксируются публично-правовые начала регулирования отношений в ТЭК, как это наблюдается в Республике Кыргызстан, в Азербайджане.

2. Целесообразным представляется принятие специального общегосударственного закона «О нефти и газе», как, например, в Казахстане, Кыргызстане. В этом законе должны содержаться специальные понятия и термины, в том числе технические, вовлеченные в правовой оборот; должны быть урегулированы отношения по предоставлению в пользование нефтегазоносных недр; определены полномочия соответствующих органов и процедуры в сфере поиска, добычи, транспортировки, переработки, реализации нефти и газа.

3. Необходимо отдельное законодательное регулирование рентных платежей или установление специальной системы налогов в нефтегазовом секторе (по примеру Казахстана).

4. В силу сложившихся экономических связей в сфере добычи, транспортировки, переработки нефти и газа необходимы гармонизация, унификация, координация нефтегазового законодательства, принятие международных соглашений между Россией и странами ближнего зарубежья.

В третьем параграфе «Нефтегазовое законодательство современной

России» дается характеристика нефтегазового законодательства как совокупности норм, регулирующих отношения в нефтегазовом секторе экономики, наряду с горным правом, правом природопользования на основе анализа работ правоведов в области горного, природоресурсного права, нефтегазового законодательства, таких как Г.С. Башмаков, Г.Е. Быстров, Б.В. Ерофеев, М.И. Клеандров, Б.Д. Клюкин, П.Г. Лахно, М.И. Махлина, Н.Б. Мухитдинов, А.А. Рябов, Н.А. Сыродоев, О.М. Теплов и других.

Отмечается, что целесообразно выделять право природопользования, если под природопользованием понимать совокупность всех форм эксплуатации природоресурсного потенциала и мер по его сохранности. При этом необходим общий закон «Об основах природопользования», устанавливающий основные правила пользования различными видами природных ресурсов; такой закон стал бы системообразующим. В рамках такого закона объективно необходимо существование кодифицированных актов регулирования отношений в зависимости от вида природных ресурсов в сфере землепользования, лесопользования, водопользования, а также в сфере использования энергетических ресурсов, к которым, как мы выяснили ранее в гл. 1, относятся нефть и газ. Эти отношения должны быть урегулированы специальным законом «Об использовании энергетических ресурсов». В такой системе целесообразно и принятие специального федерального закона «О нефти и газе», регламентирующего реально сложившиеся хозяйственные отношения в нефтегазовом секторе экономики, как части топливно-энергетического комплекса. С учетом предмета правового регулирования законы «Об использовании энергетических ресурсов» и «О нефти и газе» должны входить в систему предпринимательского (хозяйственного) права.

В целях обеспечения успешного анализа специального законодательства и оценки правового обеспечения предпринимательства использована сложившаяся в юридической науке система источников права. В российской правовой доктрине общепринято относить к источникам права Конституцию (основной закон), международные нормы, законы (кодексы и отраслевые законы), Указы Президента, подзаконные акты, локальные нормативные акты, обычаи делового

оборота, договоры. Дискуссионным остается вопрос об отнесении к источникам права актов судебной власти. Имеющими нормативный характер следует признавать постановления Конституционного суда.

Далее анализируются действующие источники.

На уровне Конституции России выделяются общие нормы, закрепляющие основы предпринимательства: о свободе экономической деятельности, едином экономическом пространстве, многообразии и равноправии различных форм собственности, защите конкуренции (ст. 8); о праве на использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ст. 34); о праве частной собственности (ст.ст. 35, 36).

На уровне международных договоров отмечается, что Россия заключила ряд соглашений с государствами – участниками Содружества Независимых Государств по регулированию взаимоотношений в сфере недропользования, транспортировки нефти и газа, создания финансово-промышленных групп.

Изучены и проанализированы действующие федеральные законы («О недрах», «О соглашениях о разделе продукции», «О газоснабжении» нормы ГК РФ и другие), отмечено, что названные законы имеют общий характер, регулируют в целом отношения в области предпринимательства, хозяйственной деятельности в сфере недропользования, охраны окружающей среды, заключения внешнеторговых сделок, функционирования естественных монополий, лицензирования и т.д. При этом конкретная специфика выделенной ранее группы общественных отношений в нефтегазовом секторе экономики учитывается либо частично (например, в Земельном кодексе, в Налоговом кодексе, в законе «О лицензировании отдельных видов деятельности»), либо не оговаривается.

В статье 1.2 закона «О недрах» энергетические и иные ресурсы объявлены государственной собственностью, но при этом экономические отношения, в том числе предпринимательские, по использованию энергетических ресурсов (имеются в виду все этапы от поиска и разведки до реализации) специальными нормами не регулируются. Хотя, как отмечено ранее, законодательный опыт регулирования рассматриваемых отношений в России есть – глава V Устава

Горного.

Обнаруживается также пробел в регламентации отношений по управлению такими специфичными объектами государственной собственности, как энергетические ресурсы, в том числе нефть и газ.

Изучены также специальные подзаконные нормативные правовые акты (Указ Президента РФ от 1 апреля 1995 г. № 327 «О первоочередных мерах по совершенствованию деятельности нефтяных компаний», Постановление Правительства РФ от 28 февраля 1996 г. № 210 «Об органах, осуществляющих экспертизу запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр», Постановление Госгортехнадзора РФ от 11 сентября 1996 г. № 35 «Об утверждении Инструкции о порядке предоставления горных отводов для разработки газовых и нефтяных месторождений» - и другие, всего более ста).

На основе анализа содержания вышеуказанных и других специальных правовых актов сделан вывод о том, что нет правового, в том числе понятийного, терминологического единства этих актов, законодательно не определены принципы организации и осуществления хозяйственной деятельности в сфере использования таких важных для общества энергетических ресурсов, как нефть и газ. Данные выводы подтверждены примерами, в частности, об отсутствии единых понятий «горный отвод», «месторождение нефти и газа», «нефть и газ», «трубопроводный транспорт» и других.

На основе анализа подзаконных актов отмечено, что применяемые в исследуемых отраслях методические рекомендации, стандарты, регламенты требуют пересмотра и приведения в соответствие с нормами действующего законодательства. В целом сделан вывод о том, что в действующем массиве федеральных нормативных правовых актов, относящихся к нефтегазовому законодательству, нет системы, отсутствует комплексный, единообразный подход в силу того, что нет основных системообразующих правовых актов – федеральных законов «Об использовании энергетических ресурсов», «О нефти и газе», в целом нет системной комплексной программы правового обеспечения предпринимательства в нефтегазовом секторе экономики.

Изучены также специальные законы и подзаконные нормативные правовые акты основных нефтегазодобывающих регионов России – Республики Татарстан, Тюменской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов, исследованы локальные акты (Уставы, Положения, Программы, технические нормы), принятые на уровне хозяйствующих субъектов нефтегазового комплекса; выделены обычаи делового оборота (при осуществлении приемки по количеству, качеству). При анализе договоров особо отмечены соглашения о сотрудничестве, заключаемые между хозяйствующими субъектами нефтегазового комплекса и отдельными субъектами Федерации или муниципальными образованиями, имеющие, как правило, рамочный характер (например, Соглашение о сотрудничестве между правительством Ставропольского края и открытым акционерным обществом «Нефтяная компания «ЛУКойл» на 2002 г.). Правовая природа таких соглашений не изучена.

Отмечено, что в нашей правовой доктрине в настоящее время остается дискуссионным вопрос об отнесении актов судебной власти к правовым источникам. Важными прецедентами толкования признаются постановления Конституционного Суда РФ. К рассматриваемой сфере относится, в частности, Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 г. по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания, Республики Татарстан, в соответствии с которым признаны нарушающими установленное Конституцией РФ разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти субъектов РФ положения конституций указанных республик об отнесении к ведению республик земельного законодательства, а также определения порядка и условий владения, пользования и распоряжения землей, недрами, лесами, водами и другими природными ресурсами. Данное определение Конституционного суда повлияло на содержание нефтегазового законодательства, в частности, Республики Татарстан.

Также можно назвать в качестве примера Постановление Конституцион-

ного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в соответствии с которым признано не соответствующим Конституции РФ положение части первой ст. 16 Конституции Республики Алтай, согласно которому земля, недра, леса, растительный и животный мир, водные и другие природные ресурсы являются достоянием (собственностью) Республики Алтай.

Приведенные решения Конституционного Суда РФ ярко подтверждают принцип федеральной государственной собственности на природные ресурсы, в том числе энергетические - нефть и газ. В связи с чем представляется целесообразным законодательное регулирование на федеральном уровне отношений в сфере поиска, разведки, добычи нефти и газа, а не на региональном, как это фактически сложилось.

Анализ общего законодательства о недропользовании и специальных нормативных правовых актов о нефти и газе в Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации, а также сопоставление выделенных ранее основных направлений развития нефтегазового комплекса с фактически сложившимся нормативно-правовым обеспечением приводит к выводу о необходимости разработки государственной Программы правового обеспечения предпринимательства в нефтегазовом секторе экономики, предусматривающей разработку и принятие специальных нормативных правовых актов, а также организационно-управленческие мероприятия.

По основным направлениям развития составлен перечень предлагаемых к разработке и принятию нормативно-правовых актов, определены мероприятия организационно-правового и правоприменительного характера.

В третьей главе «Государственное регулирование предпринимательства в сфере поиска, разведки и добычи нефти и газа» рассматриваются организационно-правовые основы государственного регулирования, проблемы разграничения государственной собственности на нефтегазовые ресурсы; проблемы ли-

цензирования как основной формы государственного регулирования предпринимательства в нефтегазовом секторе экономики; отдельные направления налогового регулирования, а также проблемы государственного регулирования в целях обеспечения рационального пользования участками недр при разработке месторождений нефти и газа и регулирования в сфере естественных монополий.

В первом параграфе «Организационно-правовые основы государственного регулирования предпринимательства в нефтегазовом секторе экономики» отмечается, что основной формой государственного регулирования экономики как в целом, так и отдельных отраслей, является государственная программа. Предлагается принять на федеральном уровне «Основы законодательства о государственном регулировании экономики», где должны быть сформулированы принципы, задачи, направления, средства государственного регулирования. Такой правовой акт послужил бы логической основой, предпосылкой разработки Программ государственного регулирования в различных секторах экономики, составной частью которых могут быть Программы правового обеспечения.

Энергетическая стратегия и принятая Правительством в целях реализации основных положений энергетической стратегии Федеральная целевая программа «Энергоэффективная экономика» на 2002-2005 годы и на перспективу до 2010 года, к сожалению, не содержат конкретной подпрограммы правового обеспечения целей и задач Программы и энергетической стратегии. В названных документах изложены общие положения о необходимости формирования комплексной нормативно-правовой базы, улучшения предпринимательского климата, создания стабильных правил экономической деятельности компаний и т.п. В развитие этих положений необходима Программа правового обеспечения энергетической стратегии, содержащая конкретные меры. Такая программа должна базироваться на общих принципах государственного регулирования предпринимательства.

Правовые исследования в этом направлении почти не ведутся. Экономические (хозяйственные) отношения в топливно-энергетическом комплексе изучаются в основном экономистами, отраслевыми специалистами, в выводах ко-

торых содержатся, как правило, положения о возрастании значения юридических аспектов управления и необходимости государственного регулирования и регламентации взаимоотношений субъектов рынка, защиты прав производителей и потребителей топлива и энергоносителей.

Автором сформулированы общие подходы, которые должны быть зафиксированы в предлагаемой к разработке Программе.

К таким основополагающим положениям (принципам) отнесены следующие:

1. Государственная собственность на энергетические ресурсы.
2. Безопасность освоения энергетических ресурсов, защита окружающей среды.
3. Принцип гарантии свободы предпринимательской деятельности.
4. Принцип защиты прав производителей и потребителей энергоресурсов.

В числе организационных основ названы:

1. Упорядочение системы управления в топливно-энергетическом комплексе в целом, в т.ч. в нефтегазовом секторе экономики. Сложившаяся сегодня система управления свидетельствует о необходимости установления единого центра с целью обеспечения максимальных выгод для общества, минимизации рисков, в т.ч. природных, предпринимательских.

2. Разработка Программы правового обеспечения развития предпринимательства. В такой Программе должны содержаться основные разделы:

- а) Принципы, цели и задачи государственного регулирования предпринимательства в нефтегазовом секторе экономики;

- б) Меры государственной поддержки предпринимательства в нефтегазовом комплексе, включая разработку и принятие специальных правовых актов;

- в) Меры по формированию системы осуществления контроля в сфере деятельности хозяйствующих субъектов нефтегазового комплекса;

- г) Меры по обеспечению внешнеэкономической деятельности на основе гармонизации, унификации законодательства, сближения с международными

нормами, регламентирующими хозяйственную деятельность в энергетической сфере;

д) Обеспечение защиты прав и интересов хозяйствующих субъектов в топливно-энергетическом комплексе.

Во втором параграфе «Проблемы регулирования отношений собственности в сфере поиска, разведки и добычи нефти и газа» рассматривается такое направление государственного воздействия на экономику как регулирование отношений собственности.

Участие государства в отношениях собственности на недра и ресурсы недр не только в качестве публично-правового института, но также в качестве субъекта предпринимательских (хозяйственных) отношений, в конечном итоге, должно способствовать более эффективному использованию недр и ресурсов недр в общенациональных интересах.

Автор полагает, что целесообразно разработать и принять специальный закон «О федеральном фонде поколений в Российской Федерации». В законодательстве, в сфере регулирования права собственности на недра и ресурсы недр, в том числе энергетические ресурсы, необходимо сохранить такую категорию как «общенациональное достояние», не называя при этом «народ», «нацию» субъектом права собственности на природные ресурсы. Проблема заключается в том, что необходимо найти правовую конструкцию, которая способствовала бы установлению системы управления природными ресурсами (энергетическими в том числе), позволяющей учитывать интересы и право каждого. Здесь в полном объеме должны быть использованы элементы публично-правового обеспечения.

Конкретными объектами (предметами), по поводу которых возникают отношения собственности в рассматриваемой сфере, являются участки недр в виде горных отводов, энергетические ресурсы - нефть и газ, а также специфичные объекты – нефтяные и газовые скважины, кустовые площадки, информация о недрах.

Дискуссионным является вопрос об отнесении к числу объектов в рассматриваемой сфере отношений геологической информации.

В целом изложенные проблемы информационных отношений в изучаемой сфере свидетельствуют о необходимости корректировки Закона о недрах, а также и о явной потребности в разработке и принятии специального закона об информации о недрах.

Оправданным является признание объектами отношений собственности отдельных, природных, в том числе энергетических, ресурсов - нефти и газа, месторождений нефти и газа, занесенных в государственный кадастр, а также горных отводов, как геометризованных блоков недр.

Специфичными объектами являются также скважины. Временная классификация скважин, бурящихся при геологоразведочных работах и разработке нефтяных и газовых месторождений (залежей) утверждена приказом МПР России № 126 от 7 февраля 2001 года. В данной классификации не урегулированы отношения по идентификации скважин как объектов недвижимости и по ведению учета. Очевидно, что в специальных правовых актах следует также учесть целесообразность отнесения нефтяных и газовых скважин к специфичным объектам недвижимости и ведения государственного учета указанных объектов, а также их государственной регистрации.

Поскольку проблемы собственности в рассматриваемой сфере связаны с социально-политическими отношениями, представляется, что достаточно сложно предугадать тенденции разрешения этих проблем. Вместе с тем на основе обобщения и анализа законодательной практики, а также научных исследований, представляется возможным высказать определенные рекомендации.

Полагаем, что в целях повышения эффективности управления целесообразно осуществить пообъектное разграничение собственности. В связи с этим изложенные в ст. 2 Закона «О недрах» общие положения о государственном фонде недр должны быть откорректированы и детализованы в действующем законе «О недрах».

В целом, государственное регулирование в сфере поиска, разведки и добычи нефти и газа должно базироваться на следующих подходах.

Это, во-первых, разграничение собственности путем формирования законодательно понятий «федеральные», «региональные», «местные месторожде-

ния» и определения, соответственно, перечня названных ресурсов.

Во-вторых, должны быть разработаны нормы о разграничении полномочий между соответствующими федеральными, региональными и местными органами управления по владению, пользованию и распоряжению энергетическими ресурсами соответствующего уровня.

Кроме того, должны учитываться положения Программы бюджетного федерализма, в соответствии с которой наиболее существенными изменениями в разграничении налоговых полномочий и доходных источников между уровнями бюджетной системы должны стать, в частности, повышение централизации платежей за пользование неравномерно размещенными природными ресурсами (прежде всего по углеводородному сырью), а также установление правил о поступлении платежей в соответствующие бюджеты на основе проведенного разграничения месторождений на федеральные, региональные, местные.

Если исходить из ранее отмеченной целесообразности принятия закона «О государственном фонде недр» и разграничения участков недр и месторождений по значимости на три вида – федерального, регионального и местного значения, то, соответственно, возникает необходимость разграничения и основных налоговых полномочий и доходных источников – между уровнями бюджетной системы в Российской Федерации. Видимо, целесообразно будет предусмотреть налог на добычу полезных ископаемых, в том числе нефти и газа, по месторождениям федерального, регионального и местного значения, при этом – установить соответствующее распределение доходов между бюджетами: доходы по налогу на добычу полезных ископаемых по месторождениям федерального значения – в большей части зачислять в федеральный бюджет и т.д.

Такой подход полностью отвечал бы конституционным положениям о том, что природные ресурсы могут находиться как в государственной, так и в муниципальной и иных формах собственности, а также ст.ст. 71, 72 о совместном ведении.

В третьем параграфе «Проблемы лицензирования как основной формы государственного регулирования предпринимательства в нефтегазовом секторе

экономики» определяются основные направления совершенствования системы лицензирования.

На основе анализа действующих норм и судебной практики отмечается несовершенство законодательства: отсутствие единого понятийного аппарата, согласованности норм.

Отмечается, что позиции государства в регулировании хозяйственной деятельности в сфере поиска, разведки и добычи нефти и газа могут быть усилены путем принятия Программы правового обеспечения, системно согласованной с другими правовыми актами, регулируемыми изучаемые отношения, основанной на началах комплексного и системного регулирования всей совокупности предпринимательских (в целом хозяйственных) отношений.

Попытки комплексного подхода наблюдались в начале 90-х годов, когда предлагалось в специальном законе отрегулировать отношения по предоставлению недр в пользование и осуществлению предпринимательской (хозяйственной) деятельности. Отмечается, что следует продолжить законодательную работу в этом направлении.

В данном параграфе рассматриваются также дискуссионные вопросы по предложенной в свое время в проекте закона «О нефти и газе» концепции лицензирования. Автор не согласен с тем, что лицензия оценивается не как разрешительный инструмент, а как соглашение. Во всех нефтедобывающих странах участки недр предоставляются в пользование на основании разрешения, имеющего в основе административно-правовой акт уполномоченного государственного органа. Правильнее будет предусмотреть в концепции два этапа процедуры лицензирования: 1) непосредственно подтверждение права хозяйствующего субъекта осуществлять соответствующие виды деятельности; 2) проведение конкурса или аукциона среди лиц, имеющих право осуществлять лицензируемые виды деятельности, и заключение лицензионного соглашения с лицом, выигравшим в конкурсе или аукционе.

Анализируется также проект закона «О нефти и газе», подготовленный в свое время институтом экономики нефти и газа, отмечаются спорные моменты. В частности, юридически неверно сформулированы положения ст. 21 проекта

указанного закона «О нефти и газе» о признании недействительными сделок по приобретению лицензии на право пользования нефтегазоносными недрами.

Отмечается, что на практике возникают споры, связанные с использованием недрами и извлечением соответственно нефти и газа в период, когда лицензия переоформляется или участники находятся в состоянии судебного разбирательства по установлению прав на пользование участком недр. Необходимо урегулировать законодательно порядок пользования участком недр в период переоформления лицензий по тем или иным основаниям, принимая во внимание и период времени, необходимый для разрешения возможных судебных разбирательств.

На основе анализа лицензионных соглашений об условиях пользования недрами с целью геологического изучения, разведки и добычи углеводородного сырья, заключаемых в Уральском регионе, высказаны предложения по вопросам регулирования взаимоотношений между недропользователем и государством в лице соответствующих полномочных органов: при описании передаваемого участка недр целесообразно отразить и наиболее важные технические параметры – виды, количество, местонахождение скважин (здесь ярко проявляется необходимость государственной регистрации, технического учета, поскольку без этого сложно идентифицировать передаваемые скважины); а также сведения об уровне отбора нефти, обводненности продукции, качественные характеристики нефти и газа; детально прописать порядок учета добытого сырья и порядок составления акта приемки-передачи; в ст. 5 следует отрегулировать вопросы компенсации государству затрат на информацию о недрах, полученную за счет государственных средств и другие.

Отмечено также, что необходимо разработать специальное Положение о лицензировании деятельности, связанной с поисками, разведкой и эксплуатацией месторождений полезных ископаемых. Учитывая важность деятельности государства как собственника при предоставлении в пользование месторождений, необходимо принять государственную Программу развития геологоразведочных работ и совершенствования регулирования недропользования в Российской Федерации, положения которой должны быть взаимосогласованными с

предлагаемой к разработке общей Программой правового обеспечения.

В четвертом параграфе «Основные проблемы налогового регулирования» анализируется действующее налоговое законодательство, определяются направления совершенствования.

Подчеркивается, что необходимо экономистам, геологам, геофизикам, юристам совместно разработать инструкцию о порядке оценки запасов нефтяных и газовых месторождений с учетом сложившихся международных правил, во-вторых, прошедшие оценку запасы должны учитываться хозяйствующими субъектами в бухгалтерском балансе, но не в составе основных производственных фондов, а как нематериальные активы. В основе оценки и учета должны находиться информация об участках недр, а также лицензия на право пользования недрами.

С введением в действие гл. 26 Налогового кодекса утратил силу закон «О ставках отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы». Автор считает, что отмену этого закона нельзя признать оправданной, поскольку за счет средств фонда на воспроизводство минерально-сырьевой базы государством проводились геологоразведочные работы. В связи с отсутствием финансирования произошло снижение объемов геологических работ и, как следствие, существенное отставание прироста запасов от их погашения в связи с добычей. В первой главе было отмечено, что на этапе поиска и разведки одним из главных направлений развития является повышение эффективности проведения геологоразведочных работ. Фактически данное направление нереализуемо в связи с отменой указанного выше закона. Такой закон объективно необходим в связи с тем, что по действующему законодательству недра и ресурсы недр (энергетические ресурсы) являются государственной собственностью. При таких обстоятельствах собственнику необходимо обладать достоверной информацией об имеющихся в недрах ресурсах полезных ископаемых. Таковую информацию могут обеспечить государственные геологические организации, которые осуществляют комплекс работ по геологическому изучению недр и разведку месторождений полезных ископаемых. Не выполняя указанные работы, государство не сможет эффективно управлять такими специфичными объектами,

как недра и ресурсы недр (энергетические ресурсы) и осуществлять предпринимательскую деятельность в рассматриваемой сфере экономических (хозяйственных) отношений.

Принимая во внимание, что для государства информация о недрах имеет важное значение, объективно целесообразно создать специальный внебюджетный фонд на проведение работ по геологическому изучению недр. Такой подход соответствует принципу государственной собственности на недра.

При анализе содержания норм гл. 26 Налогового кодекса обнаруживаются и другие проблемы. Так, например, в ст.ст. 338, 339 Налогового кодекса установлено, что налоговая база и количество добытого полезного ископаемого определяются налогоплательщиком самостоятельно. Причем количество добытого полезного ископаемого определяется прямым (посредством применения измерительных средств и устройств) или косвенным (расчетно по показателям содержания добытого полезного ископаемого в извлекаемом из недр (отходов, потерь) минеральном сырье) методом, если иное не предусмотрено в п. 3 ст. 339 НК РФ, т.е. количество добытых, к примеру, нефти и газа определяются хозяйствующими субъектами.

В связи с этим автором подчеркивается, что поскольку на этапе извлечения из недр таких полезных ископаемых, как нефть и газ, происходит трансформация государственной собственности на энергетические ресурсы (нефть, газ) в частную (в основной массе нефтегазодобывающие предприятия приватизированы), то на этом этапе целесообразно усилить правовое обеспечение интересов государства – собственника недр и ресурсов недр (энергетических ресурсов) путем установления на правительственном уровне необходимых правил учета, отчетности. Опыт правовой регламентации в публичных интересах отношений между государством и промышленниками в России имеется. В Уставе Горном были установлены правила о том, что порядок и основания учета нефти, отпускаемой с участка, определяются Министром Торговли и Промышленности по соглашению с Государственным Контролером. При этом были приняты правила о порядке и условиях учета нефти, отпускаемой с промыслов, правила счетоводства и отчетности по сбору арендной попутной платы за

нефть и другие.

В связи с несогласованностью норм налогового законодательства, недостаточностью правовой регламентации на практике часто возникают споры. Проведен анализ хозяйственных споров, рассмотренных в арбитражных судах Тюменской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого округов, приведены примеры. В целом анализ судебной практики подтверждает фискальную направленность налогового законодательства, а также в отдельных случаях такую направленность действий налоговых органов, преследующих цель пополнения бюджета, нарушая при этом законные права и интересы хозяйствующих субъектов – налогоплательщиков. Судебная практика свидетельствует об объективной потребности совершенствования норм материального права в сфере налогового регулирования хозяйственных отношений в нефтегазовом секторе экономики.

В пятом параграфе «Государственное регулирование в целях обеспечения рационального пользования участками недр при разработке месторождений нефти и газа» отмечается, что в современной России правовую основу обеспечения рационального природопользования представляет закон «Об охране окружающей среды», принятый в январе 2002 года.

Поскольку предметом исследования не являются непосредственно экологические и земельные отношения, весь комплекс вопросов экологического права не рассматривается. Отмечается, что специальных правил рационального пользования нефтегазоносными участками недр в федеральных законах нет, хотя специфика хозяйственной деятельности в нефтегазовом комплексе несомненна.

Топливо-энергетический комплекс, во многом в силу объективных причин, остается одним из крупных в промышленности загрязнителей окружающей природной среды. На его долю приходится около 48 % выбросов вредных веществ в атмосферу и 27 % сброса загрязненных сточных вод в поверхностные водные объекты, свыше 30 % твердых отходов и 70 % общего объема парниковых газов.

Мероприятия по снижению негативного влияния хозяйственной деятельности предприятий нефтегазового комплекса на окружающую природную среду регламентируются в основном на локальном уровне.

Как одно из направлений совершенствования регулирования отношений в этой сфере следует рассматривать регламентацию прав и обязанностей сторон в лицензионных соглашениях.

В целях упорядочения взаимоотношений между недропользователем и государством и во избежание споров в лицензионном соглашении следует отрегулировать порядок и сроки фиксации обнаруженных контролирующими органами нарушений в процессе разработки месторождения.

Судебная практика свидетельствует о том, что в основном заявляются иски, связанные с нарушением правил лесопользования, землепользования (аварийный сброс нефти на рельеф) и водопользования в процессе освоения месторождений нефти и газа. В целом констатируется, что в общей массе дел с участием хозяйствующих субъектов нефтегазового комплекса споры в области использования и охраны недр занимают незначительное место. Данный факт свидетельствует о слабой правовой обеспеченности как в материальном, так и в процессуальном плане в изучаемой сфере правоотношений. В связи с этим представляются целесообразными предложения о включении в предлагаемый к разработке и принятию Горный кодекс специального раздела, содержащего нормы, регламентирующие разрешение споров в области использования и охраны недр. Такой раздел следует включить и в предлагаемый к принятию специальный закон «О нефти и газе».

Особо отмечается в данной сфере регулирования целесообразность сближения с международными нормами и правилами, а также необходимость унификации и гармонизации законодательства.

Подчеркивается также, что интересы хозяйствующих субъектов нефтегазового комплекса в Тюменской области сталкиваются с интересами местного населения при освоении месторождений нефти и газа, расположенных на территориях проживания и деятельности коренных малочисленных народов Севера.

ра. Баланс интересов в данном случае должен обеспечиваться, в первую очередь, правовыми нормами как федерального, так и регионального уровня.

Анализ действующих нормативных правовых актов позволяет утверждать, что конкретный механизм обеспечения прав коренных народов Севера пока не сформирован.

Например, результаты опроса, проведенного среди местного населения (коренных малочисленных народов Севера) в Тазовском районе Ямало-Ненецкого автономного округа Тюменской области по вопросам охраны окружающей среды, свидетельствуют о следующем. Население редко оповещается или не оповещается через средства массовой информации о предстоящей хозяйственной деятельности предприятий нефтегазового комплекса или о размещении производственных отходов, а также об авариях на трассе или на объекте. Население мало участвует в экологической деятельности, не всегда представители общественности участвуют в заседаниях экспертных комиссий государственной экологической экспертизы предстоящей хозяйственной деятельности.

При этом большинство считают возможным оказывать влияние на решение экологических проблем в своей местности, при голосовании на выборах учитывают позицию кандидата по экологическим вопросам.

Особую озабоченность у местного населения вызывают вопросы загрязнения окружающей среды при бурении скважин и их консервации, в частности, в связи с тем, что нарушается естественное состояние почв, водоемов, при этом олени поедают зараженный мох и т.д. Однако, требования о возмещении вреда к организациям, загрязняющим окружающую среду, фактически не предъявляются.

В связи с изложенным необходимо на региональном уровне регламентировать процедуры согласования с органами местного самоуправления, а также с организациями малочисленных народов предстоящей хозяйственной деятельности предприятий нефтегазового комплекса.

Необходимы также законодательные акты в сфере рационального использования нефтегазоносных участков недр, например, закон «О нефтяном (путном) газе», Положение «О порядке проведения оценки воздействия на

окружающую среду хозяйственной деятельности субъектов нефтегазового комплекса». В предлагаемом положении предстоит отрегулировать следующие отношения:

- в первую очередь установить основные термины и определения, такие, как хозяйственная и иная деятельность, оказывающая воздействие на окружающую среду, оценка воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду, классификация объектов оценки воздействия, результаты оценки воздействия и т.д.;

- кроме того, следует отрегулировать процедуру проведения оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной деятельности субъектов нефтегазового комплекса;

- установить требования к оформлению материалов по оценке воздействия на окружающую среду;

- урегулировать порядок участия в процедуре оценки воздействия на окружающую среду органов местного самоуправления, общественных организаций, а также представителей граждан, коренных малочисленных народностей, проживающих на территории, где намечается или осуществляется хозяйственная деятельность субъектов нефтегазового комплекса.

Необходимо также «Положение о порядке согласования деятельности хозяйствующих субъектов нефтегазового комплекса, связанной с хранением и захоронением производственных отходов, в том числе с повышенным содержанием природных радионуклидов», в котором определяются порядок обращения с отходами, требования к обращению с производственными отходами хозяйствующих субъектов нефтегазового комплекса, порядок согласования с органами местного самоуправления и малочисленными народами.

Отдельные проблемы, связанные с государственным регулированием, возникают в процессе отвода и использования земельных участков.

К сожалению, механизм предоставления земельных участков хозяйствующим субъектам нефтегазового комплекса, учитывающий специфику хозяйственной деятельности в этой сфере, в нормах федерального законодательства – в земельном кодексе, в законе «О недрах», в ГК РФ – отдельно не прописан.

На каждом из ранее выделенных этапов хозяйственной деятельности в нефтегазовом комплексе отношения, связанные с отводом, использованием земель, требуют специального правового регулирования и учета специфики.

Поиск и разведка месторождений нефти и газа могут осуществляться лишь после получения лицензии на пользование участком недр и отвода земельного участка. В процессе лицензирования осуществляется предварительное согласование с органом управления земельными ресурсами или с собственником земли возможности отвода земельного участка. Непосредственно отвод земли осуществляется после оформления горного отвода, утверждения проектов работ по недропользованию и рекультивации земель, а также восстановления ранее отработанных площадей. Процедура оформления земельного отвода длится по времени до одного года и более, отчасти в связи с недостаточной правовой регламентацией.

На этапе разработки месторождения в процессе осуществления хозяйственной деятельности у организаций нефтегазового комплекса возникает необходимость использования смежных земельных участков, горных отводов, например, для проведения дополнительных геологоразведочных работ, транспортировки буровых и иных установок, осуществления природоохранных мероприятий и т.п. В связи с этим необходимы упрощенные процедуры, сокращенные сроки землеотвода или установления сервитута.

Специальной регламентации требуют земельные правоотношения, связанные с таким этапом деятельности хозяйствующих субъектов, как хранение и захоронение производственных отходов, в том числе с повышенным содержанием природных радионуклидов на объектах нефтегазового комплекса Российской Федерации.

В законодательстве отдельных государств указанная специфика землепользования учитывается в большей мере.

Например, в законе «О недрах» Кыргызской Республики содержится специальный раздел, нормы которого регламентируют отношения между недропользователями и владельцами земельных прав, а в законе «О нефти и газе» имеются специальные статьи, регулирующие отношения, связанные с возник-

новением сервитута в земельных и горных отводах; отношения между лицензиатом и владельцами земельных прав при осуществлении деятельности в нефтегазовой отрасли; а также регламентирующие порядок разрешения споров между лицензиатом и владельцами земельных прав.

Анализ судебной практики по делам, связанным с нарушением земельного законодательства хозяйствующими субъектами нефтегазового комплекса, свидетельствует о том, что наиболее распространенными являются иски соответствующих комитетов по охране окружающей среды, комитетов по земельным ресурсам и землеустройству, прокуроров о взыскании штрафов за загрязнение земель нефтью, самовольное занятие земельных участков, а также иски владельцев земельных участков о взыскании ущерба, причиненного уничтожением растительного и плодородного слоя лесных почв. Взыскиваемые суммы не компенсируют в полном объеме ущерб, причиняемый земельным участкам. В связи с этим представляется целесообразной детальная регламентация оснований, размера ответственности за загрязнение земельных участков, уничтожение плодородного слоя земли и т.д. с учетом действующих норм в лицензионных соглашениях, заключаемых при предоставлении участков недр в пользование, а также порядка и условий страхования имущественных рисков и рисков ответственности, связанных с порчей земель и другими нарушениями в сфере землепользования при разработке месторождений нефти и газа.

Следует также в специальном законе установить как можно более полный конкретный перечень видов нарушений правил пользования земельными участками при разработке месторождений нефти и газа.

В связи с изложенным, в федеральный закон «О недрах» необходимо включить нормы, принимающие во внимание специфику предоставления и использования земельных участков в нефтегазовом комплексе. В целом необходимо, конечно, федеральный закон «О нефти и газе», который ликвидировал бы пробелы в регулировании хозяйственных отношений в нефтегазовом секторе экономики России.

В шестом параграфе «Государственное регулирование естественных монополий» рассматриваются основные проблемы регулирования деятельности субъектов естественных монополий.

В нефтегазовом секторе экономики к естественным монополиям в соответствии с законом относятся транспортировка нефти, нефтепродуктов и газа по трубопроводам. По закону «О естественных монополиях» регулирование цен в естественно-монопольной сфере осуществляют соответствующие федеральные органы исполнительной власти.

В целом нефтяная и газовая отрасль не отнесены законом к сфере естественных монополий. Вместе с тем, в экономической литературе встречается мнение, что «Газпром» – естественная монополия. Вряд ли можно согласиться с этим мнением, так как это противоречит положениям статьи 4 Закона РФ «О естественных монополиях». Целесообразно отдельное регулирование отношений в сфере транспортировки газа по трубопроводам и отношений в сфере поиска, разведки и добычи.

В сфере транспортировки нефти субъектом естественной монополии является ОАО АК «Транснефть». Деятельность ее регулируется как специальным законодательством о естественных монополиях, так и антимонопольным законодательством. Такой вывод содержится в Информационном письме Президиума Высшего Арбитражного суда РФ от 30 марта 1998 г. № 32 «Обзор практики антимонопольного законодательства». Трудности в применении законов о естественных монополиях, о конкуренции и ограничении монополистической деятельности подтверждают необходимость совершенствования норм антимонопольного, конкурентного законодательства, а также разделения законодательства на конкурентное и антимонопольное. Отдельные предложения по совершенствованию законодательства сформулированы на основе проведенного сравнения с законодательством других государств:

во-первых, бесспорно, необходимо публично-правовое регулирование естественных монополий в России в целях обеспечения баланса интересов потребителей и производителей;

во-вторых, правовое обеспечение не должно сводиться только к разра-

ботке и принятию специальных нормативных правовых актов, регламентирующих ценообразование, контроль за функционированием естественных монополий. Представляется целесообразным в предлагаемой программе правового обеспечения развития предпринимательства выделить блок взаимосвязанных законов и подзаконных нормативных актов, устанавливающих правовое положение естественных монополий, в русле общей стратегии развития предпринимательства в нефтегазовом секторе. В частности, это законы «О тарифной политике на продукцию (услуги) естественных монополий в ТЭК»; «О государственном контроле в сфере естественных монополий». Необходимо также установить нормы, обеспечивающие контроль государства в области заключения договоров с хозяйствующими субъектами, занимающими доминирующее положение на товарных рынках в форме обязательного согласования с антимонопольными органами;

в-третьих, целесообразно в сфере естественных монополий в ТЭК осуществить реорганизацию в целях создания хозяйствующих субъектов, принадлежащих государству, или с преобладающей долей участия государства в уставном капитале. Создание таких субъектов позволит именно при поддержке государства вписаться в общемировые тенденции развития экономики, в частности, создать транснациональные компании (ТНК) между государствами-участниками СНГ, например, в сфере транспортировки.

В силу сложившихся экономических связей в сфере транспортировки нефти и газа необходимы гармонизация, унификация, координация нефтегазового законодательства стран СНГ, их сближение с нормами международного права. В частности, следует в соответствующих правовых актах стран СНГ определить понятие «транзит нефти и газа» согласно сложившейся международной практике.

В четвертой главе «Специальные хозяйствующие субъекты в нефтегазовом секторе экономики» отмечается специфика функционирования хозяйствующих субъектов в рассматриваемой отрасли, дается характеристика правового статуса ФПП, холдингов, субъектов малого предпринимательства.

В первом параграфе «Специфика функционирования хозяйствующих

субъектов в нефтегазовом секторе экономики» дается понятие субъектов, проводится классификация.

Отмечаются особенности функционирования хозяйствующих субъектов. Во-первых, это связано со сферой хозяйствования, где, практически, все основные виды деятельности являются лицензируемыми; во-вторых, отдельные субъекты обладают естественной монополией; в-третьих, в хозяйственный оборот вовлекаются специфичные объекты (горное имущество, информация о недрах), что определяет специфику производственных технологий, учета, использования; в-четвертых, поскольку основная деятельность в сфере поиска, добычи нефти и газа связана с природопользованием, объективно существующими повышенными предпринимательскими рисками, «старением» месторождений, невозобновляемостью и истощаемостью нефти и газа, применяются специальные правила по налогообложению.

На практике возникают трудности, связанные с включением в Реестр хозяйствующих субъектов, имеющих на рынке определенного товара долю более 35%. Так, например, ОАО «Сургутнефтегаз» обратилось в арбитражный суд ХМАО к Территориальному управлению Министерства по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства в России с иском о признании недействительным приказа о включении в Реестр хозяйствующих субъектов, имеющих на рынке определенного товара долю более 35% по поставке нефти в счет топочного мазута, а также о приостановлении действия обжалуемого приказа. Исковые требования были удовлетворены, суд признал обжалуемый приказ недействительным, т.к. территориальным управлением нарушен установленный порядок определения границ товарного рынка, состава продавцов и покупателей, неправильно определена доля ОАО «Сургутнефтегаз» на рынке поставки нефти в счет топочного мазута. Аналогичное дело имеется в архиве арбитражного суда ЯНАО. Приведенные примеры свидетельствуют о необходимости совершенствования порядка формирования и ведения Реестра хозяйствующих субъектов в части регламентации порядка определения географических границ реализации товаров, возможности применения потребителями товаров заменителей, привлечения данных органов статистики, комитетов по це-

новой политике.

Во втором параграфе «Финансово-промышленные группы и холдинги» отмечается, что специальный правовой статус в нефтегазовом секторе имеют финансово-промышленные группы и холдинги. Основные ФПГ России созданы в нефтегазовом секторе экономики. Однако, как отмечают экономисты, на определенном этапе освоения и разработки нефтегазовых провинций преимущества вертикально-интегрированных компаний утрачиваются. На смену крупным компаниям приходят малые предприятия, способные эффективно разрабатывать мелкие и средние месторождения. По мнению автора, такая закономерность в полной мере должна учитываться законодателем.

В сфере экономических отношений стран СНГ развитие законодательства должно идти в направлении поддержки крупных межгосударственных ФПГ. Как отмечает автор, здесь и в формировании, и в функционировании ФПГ требуется внимательная государственная поддержка в целях упрочения экономического положения российских хозяйствующих субъектов в сфере международных экономических отношений. Об этом свидетельствуют события вокруг проекта по строительству нового энергомоста «Восток-Запад»; объективная необходимость государственного участия в строительстве трубопровода в Восточной Сибири и в поддержке нефтегазохимического комплекса; возможность создания транснациональной компании в целях реализации проекта по установлению международного транспортного коридора по доставке нефти с восточного побережья Каспийского моря через Махачкалинский морской порт до черноморского порта Новороссийск.

Определенное движение в направлении формирования специального законодательства по транснациональным корпорациям в государствах экономического союза имеется. В этом ряду можно назвать Соглашение об общих условиях и механизме поддержки развития производственной кооперации предприятий и отраслей государств-участников Содружества Независимых Государств от 23 декабря 1993 г., согласно которому стороны будут принимать действенные меры по обеспечению государственной поддержки осуществления и развития кооперации между предприятиями всех форм собственности, отраслевыми

и межотраслевыми комплексами на основе их прямых производственных связей, а также в рамках финансово-промышленных групп и транснациональных производственных объединений.

Автор полагает, что при разработке нормативных правовых актов, регламентирующих отношения в сфере формирования транснациональных компаний, необходимо сближение с нормами международного хозяйственного права, идея создания которого была развита в свое время В.М. Корецким. В частности, он определял международное хозяйственное право как систему норм, регулирующих мирохозяйственные отношения, выделяя при этом общую и особенную части. В изложенной В.М. Корецким системе особенной части в пункт 10 «Международное транспортное право» можно добавить такой вид, как «транснациональные транспортировки нефти и газа по трубопроводному транспорту». Проблемы унификации норм международного хозяйственного права не входят в предмет исследования, они требуют отдельного изучения.

Отмечается, что законодательство о холдингах пока окончательно не сформировалось. В законе «О холдингах» необходимо сформулировать нормы о создании и деятельности государственной холдинговой компании в нефтегазовом секторе экономики в целях изменения роли и положения государства в решении проблем функционирования и развития нефтегазовой отрасли.

Один из путей решения видится в законодательном регулировании в Республике Татарстан, где в специальном Указе Президента предложено органам управления нефтяных компаний вынести на решение общих собраний акционеров вопрос о продаже государству 25.1 % акций каждой компании по номинальной стоимости. Нефтяным компаниям, не принявшим такого решения, рекомендовано передать государству не менее 25.1 % акций на сумму государственных средств, затраченных из Фонда воспроизводства запасов минеральных ресурсов и повышения эффективности добычи полезных ископаемых республики, а также предоставленных в форме налоговых кредитов, земельных участков, скважин и иного государственного имущества. По мнению автора, такие меры представляются целесообразными, это одно из направлений усиления государственного регулирования предпринимательской деятельности в

нефтегазовом секторе.

В третьем параграфе «Субъекты малого предпринимательства» отмечается, что наряду с ФПГ, холдингами, транснациональными корпорациями в рассматриваемой экономической системе функционируют предприятия малого и среднего бизнеса. Активизация их деятельности становится объективной необходимостью.

На федеральном уровне установлены общие правила. По мнению автора, в основном хозяйственная деятельность субъектов малого предпринимательства должна обеспечиваться законодательно на региональном уровне.

Положительные примеры правового регулирования в сфере хозяйствующих субъектов малого предпринимательства можно найти в законодательстве зарубежных государств. По оценкам экономистов США, Японии, Германии и других стран с развитой рыночной экономикой отношения малых предприятий с государством и крупным бизнесом регламентированы отработанной десятилетиями правовой базой.

В целом по проблемам правового обеспечения хозяйственной деятельности субъектов малого предпринимательства отмечается, что:

1) конкретное регулирование должно осуществляться на уровне регионов, в которых основу экономики составляют нефтегазовые отношения, т.е. должны быть разработаны региональные законы «О малых предприятиях в нефтегазовом секторе экономики», в которых должны определяться принципы регулирования предпринимательской деятельности, критерии признания малыми предприятиями, порядок лицензирования, льготного налогообложения;

2) на федеральном уровне в специальных законах «О естественных монополиях», «О конкуренции», «О трубопроводном транспорте» должны содержаться нормы, регулирующие условия и порядок доступа малых предприятий к сетям транспортировки нефти и газа и к инфраструктуре;

3) целесообразным также представляется выделение месторождений нефти местного значения по таким основным критериям, как содержание небольших разведанных запасов (менее 100 тыс.тонн) и трудноизвлекаемость, с

последующим предоставлением их для разработки субъектам малого предпринимательства;

4) малые предприятия могут создаваться и функционировать во всех сферах нефтегазового комплекса (поиск, разведка, добыча, транспортировка, переработка, реализация), поэтому нецелесообразно принимать нормативные акты, регулирующие лишь деятельность предприятий горного бизнеса, которые функционируют на начальном этапе поиска и разведки месторождений нефти и газа. Необходим комплексный правовой акт, регламентирующий хозяйственную деятельность малых предприятий на каждом этапе «энергетического цикла».

В пятой главе «О договорном регулировании предпринимательских отношений в нефтегазовом секторе» отмечается роль договорного регулирования хозяйственных отношений, отдельно рассматриваются особенности соглашений о разделе продукции, договоров реализации нефти, газа, продуктов их переработки, а также аренды, подряда и других.

В первом параграфе «Роль договорного регулирования предпринимательских отношений» наряду с общими признаками предпринимательских договоров выделяются особенности хозяйственных договоров в нефтегазовом секторе экономики.

Участниками выступают специальные хозяйствующие субъекты, специфика правового статуса и функционирования которых была отмечена в главе 4. Определяющими факторами в деятельности хозяйствующих субъектов в нефтегазовом секторе являются повышенные экономический и предпринимательский риски. Предметами выступают такие специальные объекты, как информация о недрах, горные отводы, а также скважины, кустовые площадки, относящиеся к числу «горного имущества», которое связано с участками недр и объективно требует специальной регламентации в силу явной недостаточности норм Гражданского Кодекса.

Основные договоры в этой сфере относятся к предпринимательским публичным договорам. Предпринимательские публичные договоры отличаются дополнительными классификационными признаками. К таковым отнесены, в

частности, связь с публично-правовым регулированием – административно-правовым или конституционным, осуществляемым на основе специальных норм (Положений, Инструкций), а также наличие сложного юридического состава; при этом договор заключается на основе административно-правового, нормативно-правового акта. Подчеркивается, что необходимо законодательное закрепление признаков публичного предпринимательского договора. Таким общим нормам место, конечно, в специальном предпринимательском кодексе, а не в гражданском. Развитие могли бы получить эти нормы в специальном нефтегазовом законодательстве.

Во втором параграфе «Соглашения о разделе продукции» в связи с тем, что в России практика применения СРП небольшая, анализируются теоретические разработки и основные положения действующего закона о соглашениях о разделе продукции.

Наиболее верным представляется подход, основанный на целесообразности разработки Модельной структуры СРП, утвержденной постановлением Правительства. Так, наиболее оптимальный вариант, содержащий основные нормы и правила, формирующие СРП, разработан на основе обобщения положений многочисленных вариантов конкретных соглашений и модельных СРП в работе С.М. Богданчикова, А.И. Перчика. Автором исследования предлагаются отдельные дополнения к этому договору. В статью 1 необходимо включить и такие определения, как «горное имущество», «геологическая информация о недрах», «нефтяной попутный газ», «оценка воздействия намечаемой хозяйственной деятельности на окружающую среду», «учет добываемой продукции». Целесообразность включения предложенных понятий в раздел соглашения – «определения» – обусловлена экономической значимостью названных объектов (горное имущество, информация о недрах, попутный газ) в хозяйственной деятельности, а также объективно существующим интересом государства в проведении оценки воздействия на окружающую среду предстоящей хозяйственной деятельности и ведении достоверного учета добываемого минерального сырья. Также предлагаются другие дополнения. В целом отмечается, что:

1. Публично-правовое регулирование СРП объективно необходимо в силу специфического предмета договора; в связи с этим целесообразно разработать и принять модельный договор о разделе продукции, принимая во внимание существующие разработки и предложенные дополнения.

2. При определении непосредственно условий соглашения стороны руководствуются частно-правовыми нормами, вместе с тем в ряде случаев содержание условий предопределяется государственными интересами.

3. Рамки раздела продукции определяются участниками в соответствии с нормами налогового законодательства (это сфера публично-правового регулирования).

4. Применяя предложенное ранее выделение группы публичных предпринимательских договоров, СРП следует отнести к этой группе, исходя из того, что в основе этого договора находятся публично-правовые начала.

В третьем параграфе «Договоры поставки нефти, газа, продуктов переработки» отмечается, что наиболее распространенными в сфере реализации нефти и газа являются договоры поставки нефти и газа, а также продуктов переработки. В этой сфере деятельности хозяйствующих субъектов нефтегазовой отрасли сочетаются публично-правовое и частно-правовое регулирование.

Общие нормы ГК РФ о купле-продаже и поставках не обеспечивают достаточного регулирования в рассматриваемой сфере предпринимательских отношений. Это связано со спецификой предмета договоров поставки и купли-продажи нефти и газа, а также отдельными особенностями их переработки и транспортировки.

По вопросу о правовой природе этих договоров в юридической литературе встречаются две точки зрения: 1) договоры снабжения газом, нефтью и нефтепродуктами являются разновидностями договора энергоснабжения и применяются к ним соответственно правила § 6 главы 30 ГК РФ; 2) рассматриваемые договоры не относятся к договорам энергоснабжения. Автор исследования отмечает, что отсутствие единства мнений о правовой природе рассматриваемых договоров, свидетельствует, по крайней мере, о двух обстоятельствах: 1) объективно существующей специфике договоров в сфере реализации

газа, нефти, продуктов переработки; 2) явной недостаточности частных гражданско-правовых норм в обеспечении рассматриваемых отношений. В связи со сказанным подчеркивается специфика договоров и формулируются некоторые предложения по правовому обеспечению.

Специфика связана с тем, что:

1) до момента добычи нефть и газ относятся к государственной собственности, право собственности хозяйствующего субъекта, осуществляющего добычу, возникает в определенной точке раздела;

2) добыча, реализация, переработка нефти, газа всегда связаны с дополнительными рисками: природными, техногенными, экологическими, в определенной мере социальными и политическими;

3) в сфере реализации нефти, газа, продуктов их переработки должны соблюдаться специальные горнотехнические правила, а также безопасные условия транспортировки;

4) деятельность хозяйствующих субъектов в сфере эксплуатации магистрального трубопроводного транспорта, эксплуатации нефтедобывающих производств, переработки нефти, газа, транспортировки по магистральным трубопроводам нефти, газа и продуктов их переработки, хранения, реализации относится к лицензируемым видам деятельности;

5) существует дополнительная правовая регламентация, помимо норм ГК РФ (Постановления Правительства, Приказы Гортехнадзора и др.).

Анализ судебной практики свидетельствует о том, что примерно половина споров, возникающих между хозяйствующими субъектами в нефтегазовом секторе экономики, приходится на споры по договорам поставки нефти, газа, продуктов переработки. Основную массу составляют споры, связанные с несвоевременной оплатой и взысканием в связи с этим задолженности и соответствующих процентов за пользование чужими денежными средствами.

В арбитражных судах основных нефтегазовых регионов - Тюменской области, ХМАО, ЯНАО встречаются также споры о признании договоров поставки недействительными по таким основаниям, как заключение «кабальной сделки», в связи с отсутствием одобрения заключенной сделки соответствующим

щим органом управления в акционерном обществе. Отдельную группу составляют споры, связанные с неосновательным обогащением, либо возникающие в силу получения и реализации нефти, нефтепродуктов, поставка которых не была предусмотрена договором, или в связи с ошибочным перечислением денежных средств.

Очень редко заявляются требования, связанные с качеством поставляемых нефти, газа, продуктов переработки, а также требования по недостатке.

При рассмотрении указанных споров в судах в силу отсутствия единой системы в специальном законодательстве, а также единого подхода в регулировании, возникают сложности, связанные с правовой квалификацией договоров в сфере реализации нефти, газа и продуктов их переработки, с применением специальных норм и правил. Например, возникают сложности в решении споров, связанных с заключением договоров поставки или подряда на переработку нефтяного попутного газа (приведены примеры таких споров).

Возникают также споры при заключении договоров с транспортирующими организациями «Об оказании услуг по приему, подготовке, транспорту, динамическому отстою нефти, сдаче и проведению анализов нефти»; а также по расчетам за хранение нефтепродуктов и др.

Приведенные примеры свидетельствуют, во-первых, о сочетании публично-правовых и частно-правовых норм в регулировании договорных отношений; во-вторых, о необходимости разработки специальных норм, касающихся биржевой торговли на рынке минерального сырья, регламентирующих условия качества, стандартизации, сертификации, лицензирования, учета и хранения нефти, газа, продуктов переработки. Данные нормы должны быть взаимно согласованными, системно изложенными в специальных нормативных правовых актах: «О нефти и газе», «О поставках нефтепродуктов», «О трубопроводном транспорте», в Техническом регламенте, который следует принять в соответствии с законом РФ «Об основах технического регулирования в Российской Федерации», а также в соответствующих стандартах, подтверждениях соответствия. Представляется также, что специальные нормы должны базироваться на

общих нормах Предпринимательского кодекса о предпринимательских договорах.

В четвертом параграфе «Некоторые особенности аренды, подряда и других договоров» указывается, что по общим правилам, объектами договоров аренды в рассматриваемой сфере правоотношений могут быть участки недр в виде горных отводов, скважины, а также иное оборудование, здания, сооружения и т.д. В силу специфики объектов рассматриваются договоры аренды участков недр в виде горных отводов и скважин (нефтяных и газовых).

Отмечается, что если обратимся к Закону «О недрах» и попытаемся найти норму, корреспондирующую правилу Гражданского кодекса об установлении в законе особенностей сдачи в аренду земельных участков и других обособленных объектов, то обнаружим следующее. В ст. 1 Закона «О недрах» однозначно установлено правило – законодательство о недрах основывается на Конституции Российской Федерации и состоит из настоящего закона и принимаемых в соответствии с ним других федеральных законов и иных нормативных правовых актов, а также законов и иных правовых актов субъектов Российской Федерации. Представляется, что данное правило не предполагает применение норм гражданского права к отношениям в сфере недропользования, в том числе и по передаче участков недр в пользование. В законе «О недрах» содержатся специальные правила передачи в пользование участков недр, отличные от гражданско-правовой аренды. В целом, в законе «О недрах» нет каких-либо ссылок на гражданское законодательство. В связи с изложенным автор подчеркивает, что нормы Гражданского кодекса об аренде не применяются при передаче в пользование участков недр, в основном отношения регулируются специальными нормами, за исключением перехода права пользования недрами.

Передача в пользование участков недр отличается от гражданско-правовой аренды по многим квалифицирующим признакам:

Во-первых, участки недр относятся к исключительной государственной собственности, а используемые участки недр составляют государственный фонд недр, владение, пользование и распоряжение которым осуществляются в

соответствии с законодательством о недрах совместно Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации.

Во-вторых, в законе «О недрах» установлены конкретные виды пользования недрами (ст. 6). Все они связаны с повышенными предпринимательскими рисками, о которых было отмечено ранее.

В-третьих, участки недр в зависимости от целей использования предоставляются в виде горного или геологического отводов.

В-четвертых, пользование отдельными участками недр может быть ограничено или запрещено в целях обеспечения национальной безопасности и охраны окружающей природной среды.

В-пятых, пользователями недр могут быть субъекты предпринимательской деятельности, в том числе участники простого товарищества, иностранные граждане, юридические лица, если в законе не установлены ограничения предоставления права пользования недрами. Права и обязанности пользователя недр возникают с момента государственной регистрации лицензии, а при предоставлении права пользования недрами на условиях соглашения о разделе продукции – с момента вступления такого соглашения в силу и т.д.

Перечисленные основные особенности договоров по передаче в пользование участков недр позволяют отнести их к публичным предпринимательским договорам, не связанным с гражданско-правовым регулированием. Подчеркивается, что существование такого рода договоров свидетельствует об объективной потребности не только специального регулирования в специальных законах, а также установления общих квалифицирующих признаков публичных предпринимательских договоров в кодифицированном акте – Предпринимательском кодексе.

Гражданско-правовые нормы об аренде применимы к договорам аренды скважин (нефтяных и газовых), однако, с учетом специфики этих объектов, отмеченной ранее.

Определенная специфика проявляется и в других хозяйственных договорах, заключаемых хозяйствующими субъектами в рассматриваемой сфере пра-

воотношений, например, в договорах подряда, оказания услуг, на создание научно-исследовательской продукции.

Особенности проявляются, в основном, в предметах, субъектах и отдельных условиях, связанных со спецификой предметов.

На практике заключаются, в частности, такие подрядные договоры, как – на производство работ по повышению нефтеотдачи пластов, ограничению водопритока и интенсификации добычи и другие.

Отмечается следующая основная специфика подрядных договоров:

1) Работы, выступающие предметами названных договоров, выполняются в пределах лицензируемых участков недр, в связи с чем имеются дополнительные риски, необходимость соблюдения специальных правил охраны окружающей среды и рационального природопользования, а также повышенные специальные правила безопасности работ.

2) Субъектный состав отличается тем, что субъекты обладают специальной правоспособностью, деятельность всех участников относится к лицензируемой.

3) Наряду с общими правилами об ответственности за нарушение обязательств по правилам ГК РФ по этим договорам за допущенные нарушения в процессе выполнения работ могут применяться иные виды ответственности по нормам природоохранного, земельного, водного, лесного законодательства, законодательства о недрах.

По специфике предмета можно также выделить группу договоров на создание научно-исследовательской продукции.

Отличаются эти договоры по следующим признакам:

1) Предметом являются научно-исследовательские работы, связанные с геологическим изучением недр, интерпретацией материалов геофизических исследований скважин, разработкой программ и баз данных по запасам углеводородов, выполнением технологических схем разработки нефтяных и газонефтяных месторождений, информационным обеспечением системы управления ресурсами в области недропользования. Все эти работы связаны с использованием такого специфического объекта как геологическая информация о недрах (бо-

лее подробно характеристика информации о недрах как объекта права была отмечена в гл. 3).

2) Условия договоров формируются с учетом требований специальных законов – «Об информации, информатизации и защите информации», «О правовой охране программ для ЭВМ и баз данных», «Об авторском праве и смежных правах» и других специальных подзаконных нормативных актов, а также с учетом специфики сбора, хранения, обработки, использования геологической информации о недрах.

3) Из специфики предмета вытекают и специальные основания ответственности сторон и прекращения договоров.

На практике в судах возникают трудности в юридической квалификации таких договоров. Например, договор по предоставлению в пользование материалов каротажных фондов при рассмотрении спора был квалифицирован как договор возмездного оказания услуг, что представляется весьма спорным. Фактически, здесь предметом выступает геологическая информация о недрах и должны применяться соответствующие нормы, регламентирующие передачу права пользования исключительными правами.

С учетом изложенного представляется целесообразным отнесение этих договоров к предпринимательским и отдельное правовое регулирование в Предпринимательском кодексе, а также в специальном законе «О нефти и газе».

Основное содержание диссертации изложено в следующих публикациях:

1. Правовое регулирование отношений собственности в сфере поиска, разведки и добычи минерального сырья в Российской Федерации (на примере нефти и газа). Новосибирск. «Наука». Сибирская издательская фирма РАН, 2000. (10 п.л.)

2. Правовое обеспечение развития предпринимательства в нефтегазовом секторе экономики. Новосибирск: Наука, 2001. - 232 с. (14,4 п.л.)

3. Правовое обеспечение деятельности хозяйствующих субъектов в нефтегазовом секторе экономики (в соавторстве с Каланда Л.В.). Москва. Изд-во СТАТУТ-2001. (9,3 п.л.).

4. Специфика недр и ресурсов недр как объектов права собственности (в соавторстве с Нигматуллиной Л.). Тюменский государственный институт мировой экономики, управления и права. Тюмень, 2001.- 100 с. (5,8 п.л.).

5. Гражданское право. Том 1. Общая часть. Учебное пособие. /Под науч.ред. В.Е. Севрюгина. Тюмень. Изд-во Вектор Бук. 2001. (С. 73-74; 103-109; 175-181).

6. Гражданское право. Том 2. Общая часть. Учебное пособие./Под науч.ред. В.Е. Севрюгина. Тюмень. Изд-во Вектор Бук. 2001. (С. 18-22; 30-36; 54; 155).

7. Правовые вопросы образования муниципальных предприятий. Тезисы докладов к Межгосударственной конференции. Тюмень. ТюмГУ. 1994. (0,2 п.л.).

8. Налоговое регулирование в области использования нематериальных объектов гражданских прав. Тезисы докладов к Международной научно-практической конференции, посвященной 10-летию юридического факультета. Тюмень. ТюмГУ. 1995. (0,2 п.л.).

9. Информация как объект гражданских прав// Нефть, газ и право. 1995. № 1/2. (0,3 п.л.).

10. Некоторые аспекты правового режима имущества акционерного общества// Материалы итоговой научно-практической конференции МВД России. Тюмень. ТюмГУ. 1996. (0,2 п.л.).

11. Информация как объект гражданских прав. Тезисы. Материалы итоговой научной конференции. Тюмень. ТюмГУ. 1996. (0,2 п.л.).

12. Проблемы правового обеспечения использования информации в качестве вклада в уставный капитал. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. 18-19 апреля 1996 г. Екатеринбург. Изд-во УрГЮА. 1996. (0,2 п.л.).

13. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук «Правовое регулирование отношений собственности в сфере поиска, разведки и добычи минерального сырья в Российской Федерации (на примере нефти и газа)». Екатеринбург. 1997. (1,4 п.л.).

14. Некоторые вопросы правового регулирования недропользования в РФ. Правовые и социально-экономические проблемы нефтегазового региона (сборник научных трудов). Тюмень. ТюмГУ. 1997. (0,2 п.л.)

15. О правовом режиме территорий традиционного недропользования коренных малочисленных народов Севера (тезисы). Материалы международной научно-практической конференции, посвященной 25-летию ТГУ. Тюмень. ТюмГУ. 1998. (0,1 п.л.).

16. Об определении понятия «недра» (правовой аспект). Материалы межвузовской научной конференции, посвященной 40-летию юридического факультета ДВГУ. Владивосток. Изд-во ДВГУ. 1998. (0,1 п.л.).

17. Особенности регулирования права собственности на ресурсы недр. Альманах «Пореформенная российская экономика: факторы и пути стабилизации» Тюмень. ТюмМИЭ и П. 1998. (0,3 п.л.).

18. Правовой аспект создания единой информационной системы недропользования в РФ. Актуальные проблемы юриспруденции: Сборник статей. Вып. 3. Часть 2. Тюмень. ТюмГУ. 1999. (0,2 п.л.).

19. О государственной регистрации прав на недвижимое имущество (статья). Налоги. Инвестиции. Капитал. 1999. № 5. (0,3 п.л.).

20. Правовые проблемы трансформации права государственной собственности на минеральное сырье (нефть и газ)// Мой адвокат. 1999. № 5. (0,2 п.л.).

21. Правовой аспект создания единой информационной системы недропользования в РФ. Публичное и частное право: проблемы развития и взаимодействия законодательного выражения юридической практики. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. 23-24.04.98 г. Екатеринбург. Изд-во УрГЮА. 1999. (0,3 п.л.).

22. Некоторые научно-практические аспекты исследования отношений недропользования в РФ. Власть и вузы. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. 21-23.10.99 г. Тюмень. ТюмМИЭиП. 1999. (0,2 п.л.).

23. Участие органов местного самоуправления во владении, пользовании и распоряжении недрами и ресурсами недр. Цивилистика: современность, проблемы, перспективы: Сборник тезисов научно-практической конференции, посвященной 45-летию юридического факультета КрасГУ и 30-летию Красноярского ГУ/ Под общ. ред. Н.Ф. Качур, 1999. (0,1 п.л.).

24. Развитие законодательства, регламентирующего право собственности на ресурсы недр в России. Актуальные проблемы юриспруденции: Межвузовский сборник научных статей. Вып. 4. Тюмень: Издательство ТюмГУ, 1999. (0,2 п.л.).

25. Правовые проблемы учета и государственной регистрации участков недр как недвижимости. Правовые проблемы нефтегазового комплекса. Сборник научных трудов. Вып. 1. Тюмень: Изд-во «Вектор Бук», 1999. (0,2 п.л.).

26. Особенности регулирования права собственности на недра и ресурсы недр. Альманах. Развитие региона: политические, экономические, правовые и социокультурные аспекты. Тюмень: Изд-во «Вектор Бук», 2000. (0,2 п.л.).

27. Содержание взаимоотношений органов местного самоуправления с предприятиями нефтегазового комплекса в сфере природопользования. Альманах. Развитие региона: Политические, экономические, правовые и социокультурные аспекты. Тюмень. Изд-во «Вектор Бук», 2000. (0,2 п.л.).

28. Некоторые правовые проблемы разграничения права собственности на недра и ресурсы недр (в соавторстве). Ученые записки Института государства и права Тюменского государственного университета. Выпуск 1. Актуальные проблемы цивилистики. Изд-во ТюмГУ. 2000. (0,2 п.л.).

29. Некоторые вопросы правоприменительной практики по кредитному договору. Актуальные проблемы юридической ответственности (Сборник статей). Тюмень: ТЮИМВД РФ, 2000. (0,2 п.л.).

30. Горно-земельное право дореволюционной России. Правовые проблемы нефтегазового комплекса. Сборник научных трудов. Выпуск 2. Тюмень: Изд-во «Вектор Бук», 2001. (0,3 п.л.).

31. Нефтегазовое законодательство субъектов Российской Федерации. Правовые проблемы нефтегазового комплекса (в соавторстве). Сборник научных трудов. Выпуск 2. Тюмень: Изд-во «Вектор Бук», 2001. (0,4 п.л.).

32. Нефтяные скважины и кустовые площадки как объекты недвижимого имущества// Нефть, газ и право № 5 (35). 2000. (0,3 п.л.).

33. Об основаниях и порядке расторжения договора аренды по требованию арендодателя. Ученые записки института государства и права Тюменского государственного университета. Актуальные проблемы цивилистики. Выпуск 1. Изд-во ТюмГУ. 2000. (0,5 п.л.).

34. Исторические основы нефтегазового законодательства России и зарубежных стран// Нефть и газ. 2001. № 1. (0,3 п.л.).

35. Конституционные основы владения, пользования, распоряжения недрами и ресурсами недр. Сборник материалов Всероссийской конференции. 20-21 апреля 2000 г. Екатеринбург. Изд-во УрГЮА. 2001. (0,3 п.л.).

36. Понятийные основы института собственности на недра и ресурсы недр. Юридическая наука и юридическое образование в России на рубеже веков: состояние, проблемы, перспективы (Материалы научно-практической конференции). Часть 2. Изд-во ТГУ, 2001 (0,2 п.л.).

37. Правовые вопросы учета и оценки ресурсов недр как объектов государственной собственности и недвижимого имущества. Технологическо-инструментарные новации в управлении топливно-энергетическим комплексом: макро-, мезо-, и микроуровень: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Тюмень: Изд-во Тюм ГНГУ, 2000. (0,1 п.л.).

38. Отдельные направления интеграции вузов в сфере юридического образования с академической наукой в Тюменской области. Тезисы докладов VII Академических чтений «Образование и наука: проблемы и перспективы развития». СПбГТУ. 2001. (0,1 п.л.).

39. О разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Федерации. Регион как объект управления: реальность, тенденции, прогнозы. Альманах. ТГИМЭУиП. 2001. (0,2 п.л.).

40. Государственное регулирование малого предпринимательства в нефтегазовом секторе ТЭК (в соавторстве). Регион как объект управления: реальность, тенденции, прогнозы. Альманах. ТГИМЭУиП. 2001. (0,2 п.л.).

41. О правовой природе соглашения о разделе продукции. Материалы всероссийской научно-практической конференции 15-16 ноября 2001 года. Самарская гос.экон.акад. Самара, 2001. (0,1 п.л.).

42. Правовые средства обеспечения развития нефтегазовой отрасли экономики. Современные вопросы теории права: сборник статей. Новосибирск: Изд-во ГЦРО, 2001. (0,2 п.л.).

43. К вопросу о нефтегазовом законодательстве. Российская юридическая доктрина в XXI веке: проблемы и пути их решения. Научно-практическая конференция 3-4 октября 2001 г./ Под ред. А.И.Демидова. Саратов: СГАП, 2001. (0,1 п.л.).

44. Субъекты малого предпринимательства в нефтегазовом секторе топливно-энергетического комплекса. Вестник института права Самарской государственной экономической академии «Актуальные проблемы правоведения». 2001. (0,1 п.л.).

45. Основные проблемы правового обеспечения развития предпринимательства в нефтегазовом секторе экономики России// Нефтегаз, энергетика и законодательство. Информационно-правовое издание ТЭКа России. 2001-2002. (0,3 п.л.).

46. Правовое обеспечение развития предпринимательства в нефтегазовом секторе ТЭК. Правовые проблемы социально-экономической интеграции Тюменской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов. Материалы региональной научно-практической конференции молодых ученых. Тюмень: Изд-во ТГУ, 2001. (0,7 п.л.).

47. Правовое регулирование отношений собственности в сфере поиска, разведки и добычи минерального сырья/ Собственность в XX столетии. Изд-во: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭ Н); Антология, 2001. (0,5 п.л.).

48. Объекты отношений собственности в сфере недропользования. Интеллект-2001: Сборник научных трудов. Тюмень: Тюменский государственный институт мировой экономики, управления и права, 2001. (0,3 п.л.).

49. Правовое обеспечение рационального природопользования в нефтегазовом секторе топливно-энергетического комплекса на примере Тюменской области. Юридические формы и способы защиты основных прав и свобод граждан РФ. Материалы межвузовской научно-практической конференции. Тюмень: Тюменский государственный институт мировой экономики, управления и права, 2002. (0,3 п.л.).

50. Особенности аренды участков недр, нефтяных и газовых скважин. Юрист XXI века: реальность и перспективы. Материалы Всероссийской научно-практической конференции 19-20 апреля 2001 г. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2002. (0,3 п.л.).

51. Элементы публично-правового обеспечения деятельности финансово-промышленных групп. Юридическая наука и развитие российского государства и права: Тез. докл. научно-практической конференции (11-12 октября 2001 г.). Пермь: Перм. Ун-т, 2002. (0,2 п.л.).

52. О правовом регулировании договорных отношений в нефтегазовом секторе экономики// Нефть, газ и бизнес. 2002. № 4. (0,4 п.л.).

53. Основные направления правового обеспечения рационального пользования недрами при разработке месторождений нефти и газа// Законодательство и экономика. 2002. № 8. (0,5 п.л.).

54. Нефтегазовое законодательство как специальная отрасль законодательства. Проблемы развития частного права в период глобализации: Материалы международной научно-практической конференции «Экономическое и межкультурное пространство в период глобализации» 25-26 апреля 2002 г. ч. 2/ Отв. ред. А.Е. Пилецкий. Самара: Изд-во Самарской гос.экон.акад., 2002. (0,3 п.л.).

55. Проблемы лицензирования в нефтегазовом секторе экономики. Нефть и газ: проблемы недропользования, добычи и транспортировки: Материалы

научно-технической конференции, посвященной 90-летию со дня рождения В.И. Муравленко. Тюмень: ТюмГНГУ, 2002. (0,1 п.л.).

56. О направлениях правового обеспечения рационального пользования недрами. Проблемы горного и экологического права в нефтегазовом комплексе (вып. 2)/ Труды кафедры горного права под общей ред. А.И. Перчика, С.Р. Тихомировой. М.: Изд-во «Нефть и газ» РГУ нефти и газа им. И.М. Губкина, 2002. (0,4 п.л.).

57. Необходим закон// ЭЖ-Юрист. № 47. 2002. (0,2 п.л.).

58. Правовые проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в сфере недропользования. Проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Материалы научно-практического семинара. Тюмень: Изд-во ТГУ, 2002. (0,3 п.л.).

59. Спорные моменты в вопросах правового обеспечения развития предпринимательства в нефтегазовом секторе экономики. Российская академия юридических наук. Вып. 2. В 2-х т. Том 2. М.: Издательская группа «Юрист», 2002. (0,5 п.л.).

60. Договорное регулирование отношений в нефтегазовом секторе экономики. Современные проблемы гражданского права и процесса: Сб. статей/ Отв. ред. А.В. Цихоцкий. Новосибирск: Институт философии и права, 2002. (0,4 п.л.).

61. Публично-правовой характер платности недр в нефтегазовом секторе экономики. Ученые записки: Сборник научных трудов института государства и права. Вып. 4. Тюмень: Изд-во ТюмГУ, 2002. (0,4 п.л.).

62. Основы государственного регулирования предпринимательства в нефтегазовом секторе экономики// Нефть, газ и право. 2002. № 6. (0,3 п.л.).

63. Геологическая информация (информация о недрах) как объект правоотношений// Хозяйство и право. 2003. № 1. (0,5 п.л.).

64. Система хозяйственных правоотношений в нефтегазовом секторе экономики и нефтегазовое законодательство. Активная государственная инновационная политика – основа экономического возрождения России. Материалы второй окружной конференции. Екатеринбург: Издательство АМБ, 2003. (0,5 п.л.).

65. Правовые основы отвода и использования земель в сфере деятельности хозяйствующих субъектов нефтегазового комплекса// Налоги, инвестиции, капитал. 2003. № 1-2. (0,3 п.л.).

66. К вопросу о нефтегазовом законодательстве// Нефть и газ. 2003. № 3. (0,4 п.л.).

67. О проблемах правового обеспечения сотрудничества государств-участников СНГ в области транзита газа, нефти и нефтепродуктов. Правовое регулирование внешнеэкономического сотрудничества: Материалы Международного научного симпозиума «Перспективы развития регионов в условиях глобализации: экономика, менеджмент, право». 22-23 мая 2003 г. Ч. 3. / Отв. ред. А.Е. Пилецкий. Самара: Изд-во Самар.гос.экон.акад., 2003. (0,2 п.л.).

На работы диссертанта опубликованы рецензии: Нефть, газ и бизнес. 2001. № 3; Правовые проблемы нефтегазового комплекса. Сборник научных трудов (вып. 2). Тюмень: Изд-во «Вектор Бук», 2001; Нефть, газ и право. 2002. № 4.

Подписано в печать Объем 2 п.л.
Тираж 100 экз. Заказ №

Отпечатано с готового набора
в типографии Издательства «Вектор Бук»
Лицензия ПД № 17-0003 от 06.07.2000г.

625004, г.Тюмень, ул. Володарского, 45.
тел.(3452) 46-54-04, 46-90-03.

